

**Universidad Andina Simón Bolívar**

**Sede Ecuador**

**Área de Derecho**

Maestría en Derecho Administrativo

**Análisis del régimen jurídico del transporte aéreo como sector  
estratégico**

Carolina Andrea Revelo Ávila

Tutor: Pablo Morales

Quito, 2019

Trabajo almacenado en el Repositorio Institucional UASB-DIGITAL con licencia Creative Commons 4.0 Internacional

	<b>Reconocimiento de créditos de la obra</b> No comercial Sin obras derivadas	
---	---	--

Para usar esta obra, deben respetarse los términos de esta licencia



## **Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis**

Yo, Carolina Andrea Revelo Ávila autora de la tesis intitulada “Análisis del régimen jurídico del transporte aéreo como sector estratégico”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de magister en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo, por lo tanto, la Universidad utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en formato virtual, electrónico, digital u óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Quito, 29 de enero de 2019

Firma.....



## Resumen

La teoría económica no aporta una definición precisa sobre sectores estratégicos, sin embargo esta investigación en un primer escenario tendrá como objetivo contribuir con una conceptualización en este sentido, partiendo de la concepción etimológica de su estructura gramatical, considerando el desarrollo histórico de tales actividades; una aproximación de la teoría económica que lo sustenta; y, el estudio de cada uno de los aspectos que integran la definición constitucional.

Una vez determinado los aspectos conceptuales de lo que se comprende por sectores estratégicos, este trabajo estará enfocado en determinar si el transporte aéreo podría ser catalogado como estratégico, para lo cual se considerará algunas generalidades de la actividad económica del transporte, como son: la definición, sus tipos, la necesidad del servicio y su incidencia en la economía; para luego definir e identificar los diferentes tipos de transporte aéreo. Así mismo, se estudiará los aeropuertos como infraestructuras del transporte aéreo, pues representan su espacio funcional y operativo; adicionalmente, se reflejará la importancia que tiene este tipo de transporte en el ámbito económico, político, social y ambiental; y, si esta actividad cumple con los elementos aportados por la teoría económica para ser catalogado como estratégico.

Para finalizar, se analizará la regulación vigente de la actividad de transporte aéreo y la conveniencia de que sea reconocido nacionalmente como un sector estratégico. El presente estudio abordará aspectos de regulación tales como: marco jurídico aplicable, los lineamientos regulatorios técnicos, económicos y la liberalización del transporte aéreo.



**Dedicatoria**

A mis padres, Lu, Fer por su apoyo incondicional en esta etapa académica





**Agradecimiento**

Al Dr. Pablo Morales por su profesionalismo y  
ayuda oportuna para la realización  
de este trabajo.



## Tabla de contenido

<b>Capítulo uno.....</b>	<b>17</b>
<b>Los sectores estratégicos en el contexto del rol del Estado.....</b>	<b>17</b>
<b>1.1. Concepto de sectores estratégicos .....</b>	<b>17</b>
<b>1.2. Elementos del concepto .....</b>	<b>20</b>
1.2.1. Decisiva influencia económica.....	20
1.2.2. Decisiva influencia política.....	21
1.2.3. Decisiva influencia social .....	22
1.2.4. Decisiva influencia ambiental .....	23
<b>1.3. Consideraciones para determinar a un sector como estratégico desde una perspectiva histórica.....</b>	<b>24</b>
1.3.1. En el contexto mundial .....	24
1.3.2. En el contexto ecuatoriano.....	29
<b>1.4. Teoría económica que sustenta la existencia de sectores estratégicos .....</b>	<b>35</b>
<b>1.5. Intervención del Estado en los sectores estratégicos .....</b>	<b>37</b>
1.5.2. De la gestión .....	37
1.5.3. De la regulación.....	40
1.5.4. Del control.....	44
<b>Capítulo dos .....</b>	<b>47</b>
<b>El transporte aéreo como sector estratégico.....</b>	<b>47</b>
<b>2.1. Del transporte .....</b>	<b>47</b>
2.1.1. Definición y tipos de transporte.....	47
2.1.2. De la necesidad y el impacto económico de transporte .....	47
<b>2.2. Definición de transporte aéreo .....</b>	<b>49</b>
<b>2.3. Tipos de transporte aéreo .....</b>	<b>50</b>
<b>2.4. Los aeropuertos como infraestructuras que sustentan el transporte aéreo .</b>	<b>51</b>
<b>2.5. Plan estratégico de movilidad 2013- 2037.....</b>	<b>54</b>
<b>2.6. Elementos que califican al transporte aéreo como sector estratégico.....</b>	<b>56</b>
2.6.1. Importancia económica.....	56
2.6.2. Importancia política.....	59
2.6.3. Importancia social .....	62
2.6.4. Importancia ambiental.....	66
<b>2.6.5. En cuanto a los elementos aportados por la teoría económica .....</b>	<b>68</b>

<b>Capítulo tres.....</b>	<b>73</b>
<b>Regulación del transporte aéreo .....</b>	<b>73</b>
<b>3.1. Marco jurídico aplicable .....</b>	<b>73</b>
3.1.1. Definición de Derecho Aeronáutico.....	73
3.1.2. Fuentes del Derecho Aeronáutico ecuatoriano .....	73
<b>3.2. Situación jurídica actual del transporte aéreo.....</b>	<b>77</b>
3.2.1. Transporte aéreo como servicio de interés público .....	77
3.2.2. De la asignación de roles.....	81
3.2.3. De las autorizaciones administrativas.....	82
3.2.4. De los requisitos .....	83
<b>3.3. De los aspectos regulatorios técnicos .....</b>	<b>85</b>
<b>3.4. Cuestiones económicas normativas del transporte aéreo .....</b>	<b>86</b>
3.4.1. Subvenciones .....	86
3.4.2. Asignación de frecuencias .....	88
3.4.3. Tarifas .....	89
3.4.4. De la asignación de los slots.....	92
3.4.5. De los aeropuertos.....	94
<b>3.5. De la liberalización del transporte aéreo.....</b>	<b>97</b>
3.5.1. Del proceso liberalizador en Estados Unidos y la Unión Europea.....	97
3.5.2. Del proceso liberalizador en Latinoamérica.....	100
<b>Conclusiones .....</b>	<b>103</b>

## Abreviaturas

ACI	Airports Council International
AENA	Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
CAB	Civil Aeronautic Board
CLAC	Comisión Latinoamericana de Aviación Civil
CEPE	Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana
CONADE	Consejo Nacional de Desarrollo
DGAC	Dirección General de Aviación Civil del Ecuador
IATA	International Air Transport Association
ISD	Impuesto de Salida de Divisas
ICE	Impuesto de Consumos Especiales
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PEM	Plan Estratégico de Movilidad
PIB	Producto Interno Bruto
RDAC	Regulaciones Técnicas de la Aviación Civil
VAB	Valor Agregado Bruto



## Introducción

La Constitución de la República del Ecuador establece que los sectores estratégicos inciden significativamente en aspectos económicos, políticos, sociales o ambientales; los cuales impulsan el desarrollo y privilegian el interés social, de los cuales, el Estado se encarga de su gestión, regulación y control.

Esta investigación está orientada al Análisis del régimen jurídico del transporte aéreo como sector estratégico. Los objetivos de este trabajo investigativo consisten en: 1. Investigar lo que se comprende por sectores estratégicos desde la perspectiva del rol del Estado, con la finalidad de identificar la forma cómo están regulados y que éstos sean considerados como tal, en la Constitución y en la Ley; 2. Estudiar el transporte aéreo como sector estratégico, con el objeto de determinar la importancia de que este sector sea regulado de una adecuada manera, en procura del interés general; y, 3. Analizar la situación actual en cuanto a la regulación del transporte aéreo, frente a cómo se lo debería regular en el Ecuador, en beneficio del interés general.

El análisis propuesto es oportuno porque el transporte es un medio indispensable para el pleno ejercicio del derecho a la movilidad. Algunos autores han señalado que la movilidad debe ser entendida como un derecho,<sup>1</sup> pues es una particularidad individual, sin la cual ningún ser humano se desenvolvería plenamente para el ejercicio de los demás derechos. Es así que el artículo 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos determina que es el derecho de toda persona a trasladarse libremente y a seleccionar el lugar donde residirá.

En este sentido, al ser el transporte aéreo un medio rápido y eficaz para lograr una conexión por vía aérea tanto para negocios, turismo, intercambio cultural, comercial, asuntos personales, entre otros; y, que ha permitido cubrir los requerimientos y necesidades más básicas de los individuos que están distanciados de sus sitios de interés, se ha considerado como una alternativa que debe ser catalogado como estratégico, o en su defecto, si es lo más conveniente que se mantenga regulado como servicio de interés público.

Las preguntas que sirvieron como punto de partida de este estudio es: ¿Podría ser considerado el transporte aéreo como sector estratégico?, y de ser el caso, ¿cuáles

---

<sup>1</sup>La movilidad puede conceptualizarse como: “[...] el derecho al libre desplazamiento en condiciones óptimas de relación entre medio ambiente, espacio público e infraestructura”\*

\* Fridole Ballén, “Derecho a la movilidad. La experiencia de Bogotá D. C.”, *Prolegómenos: Derechos y Valores* 10, n. ° 20 (2007): 170, <https://redalyc.org/articulo.oa?id=87602010>.

serían las implicaciones en su regulación? Para responder estas interrogantes, la investigación se planteará en tres capítulos:

El primer capítulo tiene como objetivo estudiar los sectores estratégicos y determinar cómo el Estado interviene en ellos, para lo cual es preciso construir una definición de sector estratégico desde su abordaje cronológico tanto en el contexto global como local; de la misma manera, se tratará algunos elementos aportados por la doctrina, la legislación y una aproximación desde la teoría económica que los sustenta. En el segundo, se estudiará al transporte aéreo en el marco de su concepción como sector estratégico. En esta parte, en un primer momento, se abordará la definición, tipos, necesidad e impacto en la economía del transporte; posteriormente, se considerará la definición y tipos del transporte aéreo y a los aeropuertos como infraestructuras que lo mantienen funcional y logísticamente. Finalmente, se analizará si los elementos que integran el reconocimiento y definición de sector estratégico se aplican con asertividad y pertinencia al transporte aéreo.

Por último, en el tercer capítulo, se examinará la situación actual de la regulación de esta modalidad de transporte, frente a cómo se lo debería regular en beneficio del interés general, para lo cual se considerará el marco jurídico aplicable; algunos de sus aspectos regulatorios técnicos, económicos y la liberalización de la actividad como una meta que el país debe alcanzar para la satisfacción de los usuarios del servicio.

Por otra parte, los principales métodos utilizados en la presente investigación han sido el analítico y el sintético; ya que a través del primero, se analizó cada una de las variables que compone el problema investigativo; y, con el segundo, se unificaron todas las partes de la investigación, lo que permitió aportar una solución a la problemática planteada. De la misma manera, se utilizó como técnicas de investigación, dos entrevistas estructuradas a funcionarios públicos vinculados a la actividad del transporte aéreo. En este ámbito, también se empleó la técnica de la observación de documentos, los cuales fueron proporcionados por instituciones de Derecho Público.

En efecto, los métodos mencionados en el párrafo precedente han contribuido para una mejor comprensión de la problemática que será abordada en la presente investigación, y que finalmente se resume en definir si el transporte aéreo puede ser calificado como sector estratégico y si ello contribuiría al desarrollo de la actividad y a la satisfacción de los usuarios de este servicio.



## Capítulo uno

### Los sectores estratégicos en el contexto del rol del Estado

El capítulo tiene como objetivo estudiar a los sectores estratégicos desde la perspectiva del rol del Estado y así determinar cómo éste interviene en ellos, por lo cual se lo ha dividido en dos partes. En la primera parte, se tratará los siguientes aspectos: se consolidará un concepto de sectores estratégicos; se analizará los elementos de la definición señalada en la Constitución de la República del Ecuador; se realizarán algunas consideraciones históricas en las cuales se evidenciará en cuál periodo surgió la denominación de sectores estratégicos, tanto en el contexto mundial como en el ecuatoriano; para luego concluir con una aproximación de la teoría económica que sustenta la existencia de dichos sectores. La segunda parte estará enfocada en la intervención del Estado en los sectores estratégicos, haciendo alusión a las competencias estatales descritas en el artículo 313 de la Constitución de la República del Ecuador, esto es la regulación, gestión y control.

#### 1.1. Concepto de sectores estratégicos

La Asamblea Constituyente de Montecristi distinguió al sistema financiero y a los sectores estratégicos como las bases de la soberanía económica, estos últimos bajo control exclusivo del Estado y de carácter prioritario en el desarrollo del país.<sup>2</sup> La Real Academia de la Lengua se refiere a sector como: “conjunto de empresas o negocios que se engloban en un área diferenciada dentro de la actividad económica y diferenciada”;<sup>3</sup> y, estratégico derivado del latín *strategĭcus* de “importancia decisiva para el desarrollo de algo.”<sup>4</sup> El inciso 2 del artículo 313 conceptualiza a los sectores estratégicos como aquellos “[...] que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social [...]”;<sup>5</sup> en los cuales el Estado se reserva el derecho de control, regulación, gestión y administración.

---

<sup>2</sup> Ecuador Asamblea de Montecristi, Informe de mayoría y los textos constitucionales aprobados en primer debate por la mesa constituyente No. 7 Título VI. Régimen de Desarrollo. Capítulo Tercero: Soberanía económica, 27 de mayo de 2008. Este material fue obtenido en consulta directa en la Asamblea Nacional.

<sup>3</sup> Real Academia de la Lengua Española. Diccionario en línea: <http://dle.rae.es/?id=GxS9IM9>.

<sup>4</sup> *Ibíd.*

<sup>5</sup> Ecuador, Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 313

El Código Orgánico de Organización Territorial (COOTAD) define a los sectores y los clasifica en privativos, estratégicos y comunes. Esta investigación estará centrada en los sectores estratégicos, en el contexto del transporte aéreo, para lo cual el artículo 111 del COOTAD se alinea a la definición dada en la Constitución de la República del Ecuador, respecto a su decisiva influencia económica, social, política o ambiental, pero con la diferencia de que en este cuerpo normativo especifica la competencia exclusiva del gobierno central respecto a la rectoría y definición del modelo de gestión; y, en cuanto a las demás competencias y facultades, les corresponde ejercer de manera concurrente a los otros niveles de gobierno.<sup>6</sup>

En este contexto, Rodrigo Borja Cevallos señala: “[...] se llaman áreas claves o estratégicas, las que dan poder político. Si ellas fueran privatizadas, el sector privado que las maneja, tendría mayor poder que el propio gobierno.”<sup>7</sup> Según lo afirmado por el autor, el poder político está ligado a la existencia de sectores estratégicos. El poder según lo define Max Weber es “[...] la probabilidad de imponer la propia voluntad al comportamiento de otro [...]”<sup>8</sup> Entonces, un Estado al diferenciar esta clase de sectores, lo que busca es el dominio político, social o económico.

Por su parte, Bárbara Spencer en su exposición sobre la política comercial estratégica menciona que los sectores estratégicos son los que presentan obstáculos que impiden el ingreso de otros competidores al mercado.<sup>9</sup> Así mismo, en una entrevista mantenida con un académico y funcionario<sup>10</sup> del Banco Central del Ecuador, éste consideró que los sectores estratégicos son aquellos que son decisivos para el cambio de la matriz productiva, esta última entendida como: “[...] todo el conjunto de interacciones entre los distintos actores sociales que utilizan recursos que tienen a su disposición para llevar adelante actividades productivas. A ese conjunto que incluye los productos, los procesos productivos y las relaciones sociales resultantes de esos procesos, se denomina matriz productiva.”<sup>11</sup> Así, la matriz productiva tiene relación con

---

<sup>6</sup> Ecuador, *Código Orgánico de Organización Territorial*, Registro Oficial 303, Suplemento, 19 de octubre de 2010, art. 111.

<sup>7</sup> Rodrigo Borja, *Enciclopedia de la Política* (México: Fondo de Cultura Económica México, 1997), 870.

<sup>8</sup> Max Weber, *Economía y sociedad* (México D.F: Fondo de Cultura Económica, 2014), 88.

<sup>9</sup> Federico Steinberg, *La nueva teoría del comercio internacional y la política comercial estratégica* (Madrid: eumed.net, 2004), 48, <https://www.eumed.net/cursecon/libreria/2004/fs/fs.htm>.

<sup>10</sup> Patricio Almeida, entrevistado por el autor, 1 de febrero de 2017. Para leer la entrevista completa, ver anexo 2.

<sup>11</sup> Ecuador Secretaría Nacional de Planificación, “Transformación de la Matriz Productiva: Revolución productiva a través del conocimiento y el talento humano”, *Secretaría Nacional de*

la forma en que un país crea bienes y servicios dentro de los distintos procesos económicos diseñados para el efecto. Entonces, lo manifestado por el académico, respecto a que los sectores estratégicos contribuyen al cambio de la matriz productiva, es un elemento que estaría incorporado dentro del parámetro económico, que será valorado más adelante, pues los efectos que se derivan de tal transformación, inciden directamente en el crecimiento económico de un país.

Por su lado, Federico Steinberg<sup>12</sup> precisa que los sectores estratégicos son “[...] aquellos sectores a los cuales el gobierno debería prestar una especial atención a través de la política industrial<sup>13</sup> porque generan importantes efectos externos positivos para el conjunto de la economía. Un buen modo de localizarlos sería tener en cuenta que presentan beneficios extraordinarios y barreras de entrada.”<sup>14</sup>

En este contexto, siguiendo con la idea de definir a los sectores estratégicos, se consideran algunos aportes adelantados por la legislación colombiana y española. En el caso colombiano, se hace alusión a las actividades estratégicas, sin enlistarlas, las cuales pueden ser gestionadas directa o indirectamente por el Estado, por comunidades o por particulares; con la excepcionalidad de que si el gobierno decide reservarse dichas actividades, deberá compensar a las personas que por esta casusa, hayan sido privadas de ejecutarlas.<sup>15</sup>

En el escenario español, la denominación de sectores estratégicos responde a lo que dispone la Ley de Protección de Infraestructuras Críticas, la cual establece medidas para la protección de las infraestructuras críticas.<sup>16</sup> En esta ley, los sectores estratégicos son definidos como: “[...] cada una de las áreas diferenciadas dentro de la actividad laboral, económica y productiva, que proporcionan un servicio esencial o que garantizan

*Planificación*, 2012, 7, [https://www.planificacion.gov.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/01/matriz\\_productiva\\_WEBtodo.pdf](https://www.planificacion.gov.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/01/matriz_productiva_WEBtodo.pdf).

<sup>12</sup> Investigador principal de Economía y Comercio Internacional del Real Instituto Elcano y profesor del Departamento de Análisis Económico de la Universidad Autónoma de Madrid.

<sup>13</sup> La política industrial estratégica es un intento por parte de los poderes públicos de estimular a los recursos a desplazarse hacia sectores concretos, que dichos poderes públicos consideren importantes para el crecimiento económico futuro

\* Paul R. Krugman y Maurice Obstfeld, *Economía Internacional. Teoría y Política* (Madrid: McGRAW-HILL/INTERAMERICANA DE ESPAÑA S.A.U., 1995), 335

<sup>14</sup> Steinberg, *La nueva teoría del comercio internacional y la política comercial estratégica*, 29.

<sup>15</sup> Colombia, *Constitución Política de Colombia*, Gaceta Constitucional 114, 4 de julio de 1991, art. 365.

<sup>16</sup> La Ley establece que las infraestructuras críticas son aquellas de carácter estratégico cuyo funcionamiento es primordial, para la adecuada prestación de los servicios esenciales.\*

\* España, *Ley de Protección de Infraestructuras Críticas*, Boletín Oficial 102, Suplemento, 28 de abril de 2011, art.2, let. e.

el ejercicio de la autoridad del Estado para la seguridad del país.”<sup>17</sup> Según este cuerpo normativo, la calificación de estratégico depende de criterios de seguridad, en cuanto a la protección y a las medidas que debe tomar el Estado para precautelar que los servicios esenciales<sup>18</sup> no sean interrumpidos. Los sectores estratégicos enunciados en el anexo de la ley referida son: la administración, el espacio, industria nuclear, industria química, instalaciones de investigación, agua, energía, salud, tecnologías de la información y las comunicaciones, transporte, alimentación, sistema financiero y tributario.

Los conceptos antes señalados aportan varios elementos que deben ser considerados para estructurar una conceptualización propia de lo que se comprende por sectores estratégicos, siendo los siguientes: a) tienen decisiva importancia económica, política, social o ambiental; b) otorgan poder político; d) son generadores de importantes efectos externos positivos para el conjunto de la economía; y, e) el Estado debe prestar especial atención por los intereses que satisfacen. De ello se obtiene que los sectores estratégicos son actividades diferenciadas del resto de actividades económicas, por su alta importancia política, económica, social o ambiental; y, que justamente por tal trascendencia, el Estado justifica su intervención, en procura del interés general.

Más adelante se revisará en qué momento histórico apareció la denominación de los sectores estratégicos, si la misma está vinculada necesariamente a la intervención directa del Estado; y, si existe alguna teoría económica que permita identificarlos de una forma técnica, prescindiendo de las ideologías y demás intereses políticos y económicos que en muchas ocasiones traen perjuicios al normal desenvolvimiento de una determinada actividad.

## **1.2. Elementos del concepto**

### **1.2.1. Decisiva influencia económica**

La influencia económica de una actividad se evidencia a través de su incidencia en la economía. En este contexto, Gustavo Lipovich<sup>19</sup> refiriéndose al servicio de

---

<sup>17</sup> *Ibíd.*

<sup>18</sup> Los servicios esenciales en relación al derecho de huelga, son: “aquella actividades industriales o mercantiles de las que se derivan prestaciones vitales o necesarias para la vida de la comunidad, considerando que el servicio es esencial deben ser esenciales los bienes e intereses satisfechos. Como bienes e intereses esenciales hay que considerar los derechos fundamentales, las libertades públicas y los bienes constitucionales protegidos.” \*

\* España Tribunal Constitucional, “Sentencia”, en *Recurso de amparo No. 203/1980 216/1980*, 17 de julio de 1981, párr. 91, <http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolución/Show/26>.

<sup>19</sup> Magister en Economía Urbana, investigador del Instituto de Geografía de la UBA.

transporte aéreo, ha clasificado sus efectos en: directos, indirectos, inducidos y catalíticos. A los directos, los relaciona con los creados por la misma actividad, como son los empleos generados por las compañías aéreas y los aeropuertos; los indirectos provienen de las actividades económicas abastecedoras del transporte aéreo; los inducidos resultan de las actividades desarrolladas en razón de los consumos realizados por las personas que participan en las actividades relacionadas con el transporte aéreo; y, los catalíticos son los que se derivan del uso del transporte aéreo, los que mejoran entre otras, la productividad, el turismo, promocionan el comercio, etc.<sup>20</sup>

En el análisis de la temática sobre el concepto de sector estratégico, se hizo referencia a que en razón de que un sector influya en el cambio de la matriz productiva podría ser considerado estratégico, además se enfatizó en que tal transformación se verificaría en virtud de los efectos económicos producidos. Por este motivo, en la Estrategia Nacional para el Cambio de la Matriz Productiva se propone la diversificación de la producción, desarrollo de nuevos intercambios comerciales, y exportación de productos agregados de valor.<sup>21</sup> En tal efecto, esto implicaría que para alcanzar el referido cambio, también otros sectores podrían ser considerados estratégicos.

En suma, la magnitud de los efectos directos, indirectos, inducidos y catalíticos influyen en la categorización de estratégico. En el ámbito económico, un Estado deberá seleccionar qué actividades han tenido un importante crecimiento en los últimos años, lo cual es determinado en función de los indicadores económicos.

### **1.2.2. Decisiva influencia política**

Jean-Jacques Rousseau definía a la política como: “la actividad que tiene por objeto regular y coordinar la vida social por medio de una función de orden, defensa y justicia para mantener la superación y la cohesión de un grupo social determinado.”<sup>22</sup> Por su lado, Juan Francisco Linares citado por Miriam Ivanega señala que se ha distinguido tres concepciones de la política: la arquitectónica, agonal y plenaria, esta última consiste en la unión de las dos anteriores y es definida como la

---

<sup>20</sup> Gustavo Lipovich, “Desmitificando algunas implicancias del transporte aéreo como herramienta de desarrollo”, *Revista del Plan Fenix*, n.º 9 (septiembre de 2011): 41, [https://vocesenelfenix.com/sites/default/files/numero\\_pdf/N.9%20completa%20baja\\_0.pdf](https://vocesenelfenix.com/sites/default/files/numero_pdf/N.9%20completa%20baja_0.pdf).

<sup>21</sup> Ecuador Vicepresidencia de la República del Ecuador, “Estrategia Nacional Cambio de la Matriz Productiva”, *Vicepresidencia de la República del Ecuador*, 2015, 25, <https://www.vicepresidencia.gob.ec/wp-content/uploads/2013/10/ENCMPweb.pdf>.

<sup>22</sup> Jean Rousseau, *El Contrato Social* (México: Espasa-Calpe, 1990), 27.

colaboración de individuos que permite la organización, dirección y ejecución de los objetivos de una sociedad.<sup>23</sup>

De las definiciones enunciadas, se deduce que la política tiene como fin alcanzar la cohesión y superación de un grupo social, a través de las distintas decisiones adoptadas. Ahora bien, cuando se habla de la influencia política de un sector y al vincularla con los fines que persigue, se podría delimitar esta influencia, en la medida en que un determinado sector ayuda a mantener la superación y la cohesión de la colectividad, pues la misma está presente en cada una de las decisiones que los gobernantes toman para direccionar el rumbo de un determinado país ya sea en lo económico, social o ambiental.

En este sentido, la debilidad de catalogar a un sector como estratégico en función de su importancia política radica en la subjetividad con que las decisiones son tomadas por parte de los gestores gubernamentales, pues la ideología está imperante en cada una de las decisiones, sumada a la deficiencia de información; pues, incluso en el caso de que existan criterios técnicos-económicos que determinen qué sectores aportan mayor rendimiento para el cumplimiento de los objetivos estatales, existen intereses de los grupos de presión, que ocasionan que se potencialicen ciertas actividades en lugar de las escogidas técnicamente y que aportarían mayores beneficios a la colectividad.

Pero ahora, es preciso determinar en qué grado un sector tiene trascendencia política para ser considerado estratégico. Tomando en consideración las distintas facetas en que la política se presenta, se relacionará con el proceso de integración que ha tenido el Ecuador en materia de transporte aéreo, es decir en qué grado se ha logrado establecer y fortalecer lazos para mejorar la calidad de vida de sus habitantes con respecto a los demás países de la región andina; resaltando que la integración política es un proceso que requiere de voluntad política, el cual debe estar basado en la solidaridad y cooperación, lo que involucra la renuncia de una parte de la soberanía por parte de cada uno de los países miembros, con el fin alcanzar convergencia en las decisiones políticas, económicas o sociales.

### **1.2.3. Decisiva influencia social**

Comúnmente se usa como sinónimos a la importancia social, interés social, interés público o interés general, para referirnos de manera general, al promover el

---

<sup>23</sup> Juan Francisco Linares, Política y comunidad, citado en Miriam Mabel Ivanega, *Elementos de Derecho Administrativo* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2008), 78.

bienestar de toda la colectividad.<sup>24</sup> Las actuaciones de los entes administrativos y de los que actúen en virtud de una potestad estatal tienen como límite el interés general.<sup>25</sup> De esta manera, los sectores estratégicos deben estar direccionados al beneficio de toda la sociedad, por encima de los intereses particulares, lo cual impone una idea de equilibrio, constituyendo una garantía de objetividad y ética en la toma de decisiones y en la adopción de políticas públicas.

El interés social se sitúa como un objetivo transversal de los parámetros establecidos en la norma constitucional para catalogar a los sectores estratégicos, pues todos los sectores además de su importancia económica, política o ambiental, deben orientarse al desarrollo de los derechos y al interés social, es decir concentrarse en priorizar el interés de los ciudadanos en cualquier proceso de desarrollo. De esta forma, la medición de la importancia social se deberá realizar en función de la satisfacción del interés público, que en algunas ocasiones hará que los gobernantes se alejen de los aspectos meramente económicos con el fin de beneficiar a una población determinada en función de mejorar su calidad de vida.

#### **1.2.4. Decisiva influencia ambiental**

La importancia ambiental está fundamentada en los principios de sostenibilidad ambiental. La definición de sostenibilidad ambiental fue utilizada por primera vez en 1987 en un informe de las Naciones Unidas denominado en español *Nuestro futuro común*, en el cual se configuró la idea de desarrollo sostenible, el mismo que fue definido como aquel capaz de “satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras”.<sup>26</sup> De ello se desprende una visión integral del ser humano, al relacionarlo con el medio que lo rodea.

En la actualidad ninguna actividad puede ser concebida sin la idea de sostenibilidad. El artículo 14 de la Constitución de la República del Ecuador reconoce el derecho de las personas a vivir en un ambiente sano, equilibrado; en este sentido, se declara de interés público “[...] la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales

---

<sup>24</sup> Felix Oppenheim, *Conceptos políticos Una reconstrucción* (Madrid: Tecnos Ed., 1987), 103.

<sup>25</sup> David Blanquer, *Derecho Administrativo: El fin, los medios y el control* (Valencia: Tirant lo Blanch, 2010), 141.

<sup>26</sup> Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, “Nuestro futuro común”, *Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, 11 de diciembre de 1987, 62, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/521/06/IMG/NR052106.pdf?>

degradados.”<sup>27</sup>

La sostenibilidad ambiental de las actividades humanas conforme lo define el Código Ambiental del Ecuador es un principio ambiental en el que “[...] se articulan lo social, económico, cultural y ambiental, para la satisfacción de necesidades actuales, sin comprometer las de las futuras generaciones [...]”.<sup>28</sup> El impacto ambiental según lo conceptualiza este cuerpo normativo consiste en: “[...] todas las alteraciones positivas, negativas, directas, indirectas generadas por una actividad, obra, proyecto público o privado, que ocasionan cambios medibles y demostrables sobre el ambiente, sus componentes, sus interacciones y relaciones y otras características al sistema natural.”<sup>29</sup>

De lo anotado, se obtiene que cualquier actividad económica genera algún tipo de alteración en el ambiente; así mismo estas actividades deben ser concebidas desde la óptica de la sostenibilidad ambiental, es decir que las mismas no deben comprometer la satisfacción de necesidades futuras. En ese sentido, se verificará el impacto ambiental que genera el transporte y su relación con otras actividades económicas, pues a la presente fecha, no existen datos estadísticos sobre el impacto ambiental que genera el transporte aéreo y su relación con otras industrias.

### **1.3. Consideraciones para determinar a un sector como estratégico desde una perspectiva histórica**

#### **1.3.1. En el contexto mundial**

En el contexto mundial no existe un momento específico en que la denominación de sectores estratégicos haya aparecido, sin embargo, a lo largo de la historia se ha dado mayor importancia a ciertos sectores de la economía, principalmente por su trascendencia económica. Entonces, se revisará varios episodios históricos para establecer a qué estuvo ligado el surgimiento de los sectores estratégicos. Para alcanzar dicho objetivo, se considerarán brevemente los siguientes modelos económicos: mercantilismo, liberalismo, socialista, estado de bienestar, y neoliberal.

El término mercantilista fue creado por pensadores como Mirabeau en 1763, para describir las ideas económicas imperantes a inicios del siglo XVII hasta

---

<sup>27</sup> Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 14.

<sup>28</sup> Ecuador, *Código Orgánico del Ambiente*, Registro Oficial 983, Suplemento, 12 de abril de 2017, art. 9.

<sup>29</sup> *Ibíd.*, art. 2.



aproximadamente la culminación del siglo XVIII.<sup>30</sup> En el siglo XVII, los Estados nación se fortalecieron debido a la diversificación productiva que estaba enfocada en la manufactura y el intercambio de mercancías.<sup>31</sup> Todo esto se realizaba a través una regulación estricta en ciertos sectores y escasa en otros. En esta época surgieron actividades y productos con mayor importancia que otros, para lo cual estos Estados promulgaban normativas tendientes a impulsarlos y a protegerlos. Todo ello con la finalidad de obtener ganancias materiales a través de la acumulación de oro y plata.

El mercantilismo culminó con el inicio de la Revolución Industrial.<sup>32</sup> Durante esta Revolución surgieron dos personajes: Adam Smith y Karl Max, con concepciones opuestas sobre el desarrollo económico: el primero propuso los principios sobre los cuales la Revolución Industrial se desenvolvería; mientras que el segundo dedicó parte de sus estudios a censurar las consecuencias de la misma.<sup>33</sup>

La tesis de la mano invisible de Smith estaba centrada entre otros aspectos, en la existencia de una competencia perfecta bajo la premisa de que todas las actividades económicas se desarrollaban en las mismas condiciones.<sup>34</sup> Con la publicación de su obra *La riqueza de las Naciones* en 1776 culminó la era mercantilista y marcó el nacimiento del liberalismo y de la escuela económica clásica.<sup>35</sup> Los postulados de la economía clásica consistieron en la libertad de producción y mercado.<sup>36</sup>

En este tipo de sistema, el papel del Estado es precautelar el libre desenvolvimiento de las actividades económicas.<sup>37</sup> En este orden de ideas, se pasó de un modelo mercantilista en el que existía renuencia a cualquier proceso de competencia, a uno de libre mercado en el que la libertad de comercio era el principio orientador de los postulados del modelo económico y en el que no existen preferencias para ningún sector.

Los opositores de esta corriente económica que surgió como producto de los problemas que originó el sistema industrial, se los denominó socialistas, cuya máxima

---

<sup>30</sup> Robert B. Ekelund y Robert. F. Hébert, *Historia de la Teoría Económica y de su Método*, trad. Jordi Pascual (Madrid: Interamericana de España S.A, 1992), 50.

<sup>31</sup> Osvaldo Sunkel, *El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo* (México D.F: Siglo XXI editores S.A., 1993), 103.

<sup>32</sup> John Kenneth Galbraith, *Historia de la Economía*, trad. Hernán Rodríguez Campoamor (Barcelona: Ariel S.A., 2007), 43.

<sup>33</sup> Galbraith, *Historia de la Economía*, 72.

<sup>34</sup> *Ibíd.*, 57.

<sup>35</sup> Francisco Oyarzun de Laiglesia, *Los modelos de comercio internacional: un resumen histórico*, en *Temas de Organización Económica Internacional* (Barcelona: Dialnet, 1993), 3.

<sup>36</sup> Sunkel, *El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo*, 103.

<sup>37</sup> Jorge Witker, *Introducción al Derecho económico* (México D.F: McGraw-Hill Interamericana, 2008), 55-6

figura fue Karl Marx, los cuales cuestionaban entre otros aspectos, a la sociedad que perseguía como fin último la obtención de dinero, junto con la ideología opresora de quienes poseían los medios de producción.<sup>38</sup> Cuando empezaba el siglo XX, Vladimir Ilich Ulianoff de tendencia marxista junto con el partido bolchevique inició la Revolución Rusa, resultado de lo cual, surgió el primer país que defendía las ideas socialistas.

En la filosofía marxista-leninista se originó la economía centralizada.<sup>39</sup> De aquí nace la injerencia del Estado en los medios de producción, como gestor y propietario exclusivo de los mismos. De tal trascendencia han sido dichos postulados que en mayor y menor medida han sido considerados en las políticas de cada Estado ya sea como reformas o con la implementación de Estados de bienestar.

Continuando con el sistema liberal, en el siglo XIX se dieron varios acontecimientos que originaron la Primera Guerra Mundial y más adelante la crisis de 1929-1930.<sup>40</sup> Ante tales hechos, el Estado asumió nuevas tareas en cuanto a la intervención en las actividades económicas.<sup>41</sup> Entonces, en 1936<sup>42</sup> surgió la *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* del economista John Maynard Keynes.<sup>43</sup> Keynes fue un crítico de las ideas de Smith y creía en la intervención estatal indirecta, lo cual lo alejaba del intervencionismo excesivo propugnado por los principios socialistas.

En los años 30 en los Estados Unidos surgieron políticas orientadas a la conformación del Estado de Bienestar. Sin embargo, para algunos autores, el origen de este tipo de Estado surgió en 1884, en la Alemania dirigida por el conde Otto von Bismarck, quien adoptó varias normas de protección a través de las cuales se pretendía atenuar los efectos adversos del capitalismo y con ello, evitar revoluciones.<sup>44</sup>

La época de mayor esplendor de las políticas del Estado de Bienestar fue en el periodo de 1945 y 1973 y estuvo caracterizado por la intervención estatal en la economía, en la que estaba incluida la prestación pública de varios servicios sociales. Todo ello se intensificó con las nacionalizaciones estatales que acaecieron en la Segunda Guerra Mundial, lo que ocasionó el desarrollo de varias empresas públicas

---

<sup>38</sup> Galbraith, *Historia de la Economía*, 141.

<sup>39</sup> Witker, *Introducción al Derecho económico*, 60.

<sup>40</sup> *Ibíd.*, 59.

<sup>41</sup> *Ibíd.*, 11.

<sup>42</sup> Oyarzun de Laiglesia, *Los modelos de comercio internacional: un resumen histórico*, 10.

<sup>43</sup> Galbraith, *Historia de la Economía*, 247, 8.

<sup>44</sup> *Ibíd.*, 229.

gestoras de servicios públicos.<sup>45</sup>

A mediados de la década de los años 70, el Estado social entró en crisis<sup>46</sup> y con ello la idea clásica de servicio público, pues la gestión estatal no cumplía con los objetivos inicialmente proyectados; frente a lo cual, el Estado asumió el papel de regulador de la economía, a través de lo cual se garantizó la entrada de varios competidores para la prestación de servicios de interés económico general.<sup>47</sup>

La respuesta a la crisis del Estado social y quienes consideraban a la intervención como un freno del desarrollo, provino de Estados Unidos con el presidente Reagan, en Inglaterra con Margaret Thatcher y en Suecia con Carl Bildt,<sup>48</sup> pues se consideraba a la intervención estatal como una obstáculo para el desarrollo económico; pensamiento que reemplazó al keynesianismo desde ese momento.<sup>49</sup> En este escenario, los privados empezaron a participar en las actividades estratégicas que antes eran gestionadas exclusivamente por el Estado. Tal es el caso que para finalizar la década de los años 80, la mayoría de estos sectores estaban gestionados por particulares.<sup>50</sup>

En efecto, Margaret Thatcher, Primera Ministra de Inglaterra, consideraba que un sector podía ser estratégico sin que ello signifique que el Estado sea el propietario; de esta manera permitió la participación extranjera en empresas privatizadas, aún en aquellas actividades relacionadas a la seguridad nacional.<sup>51</sup> En suma, como remedio a la crisis del Estado de Bienestar, se privatizó las empresas públicas y el Estado empezó a desempeñar un papel subsidiario en la gestión de actividades económicas y prestación de servicios públicos.

En un recuento de las fases históricas que ha atravesado el mundo y su relación con la aparición de los sectores estratégicos, se concluye que desde la época mercantilista existieron varias actividades que fueron determinantes para el desarrollo económico de los Estados, pues los monarcas en su intención de acumular metales

<sup>45</sup> Gaspar Ariño Ortiz, *Principios de Derecho Público Económico: Modelo de Estado Gestión Pública, Regulación Económica* (Madrid: Comares, 1999), 87, 93, 240, 241, 252.

<sup>46</sup> *Ibíd.*, 103.

<sup>47</sup> David Blanquer, *Derecho Administrativo: Los sujetos, la actividad y los principios* (Valencia: Tirant lo Blanch, 2010) 857.

<sup>48</sup> Ariño Ortiz, *Principios de Derecho Público Económico: Modelo de Estado Gestión Pública, Regulación Económica*, 103.

<sup>49</sup> Vincenc Navarro, *Neoliberalismo y el Estado de Bienestar* (Barcelona: Ariel S.A., 1997), 61.

<sup>50</sup> Arturo Ramos Pérez, *Globalización y neoliberalismo: Ejes de la Reestructuración del Capitalismo Mundial y del Estado en el fin del siglo XX* (México D.F: Plaza y Valdez Editores, 2001), 127.

<sup>51</sup> Farid Kahhat, "Por qué causa controversia llamar a ciertos sectores "estratégicos"?", *AméricaEconomía*, Controversia, 29 de noviembre de 2011, párr. 4, <https://www.americaeconomia.com/analisis-opinion/por-que-causa-controversia-llamar-ciertos-sectores-estrategico>.

preciosos, daban preferencia a ciertas actividades que les permitía alcanzar este fin.

En el liberalismo no existe preferencia de sectores, todos son iguales. En el caso del socialismo, con la propiedad sobre los medios de producción, el Estado se vuelve gestor de actividades económicas y no evidencia una distinción de sectores, pues todos son propiedad del Estado. Sin embargo, donde se visualiza con mayor claridad el apareamiento de los sectores estratégicos es después de la Segunda Guerra Mundial, cuando el Estado empezó a tener mayor protagonismo como gestor de servicios públicos, como resultado de la implantación del Estado de Bienestar. En el periodo de 1945 hasta finales de la década de los años 70, la consecuencia de que un sector sea estratégico, era que el Estado ostentaba su propiedad, como en efecto sucedió en Inglaterra.

Una vez sobrevenida la crisis del Estado de Bienestar, con el impulso de los postulados neoliberales, la mayoría de sectores estratégicos fueron privatizados, en donde el papel del Estado se limitaba a ser regulador. Desde los postulados estructuralistas y neoestructuralistas, no se han dado criterios de selectividad para catalogar a ciertos sectores como estratégicos, lo que sí se ha impulsado es la industrialización, dando importancia a ciertos sectores y relevancia a la gestión empresarial pública y privada.

En un contexto general, concuerdo con lo manifestado por Gaspar Ariño, en relación a que los principios de las corrientes ideológicas son aplicables dependiendo de la realidad de cada país; autor que hace una distinción entre sociedades organizadas y las que están en una fase inicial de organización; especificando que en las primeras, al poseer infraestructuras desarrolladas para la prestación servicios, se podría efectuar un proceso de liberalización y privatización; y, en las segundas, debido a la falta de estas instalaciones, el Estado debe ser el protagonista, como el único mecanismo para la satisfacción de las necesidades de interés público.<sup>52</sup> Hago alusión a este criterio, pues las condiciones en los que se ha desarrollado un país a lo largo de su historia, son determinantes para aplicar determinado modelo económico y con ello, la concepción de sector estratégico varía en función de las necesidades y los condicionantes económicos, institucionales, políticos o sociales.

---

<sup>52</sup>Ariño Ortiz, *Principios de Derecho Público Económico: Modelo de Estado Gestión Pública, Regulación Económica*, 112.

### 1.3.2. En el contexto ecuatoriano

Como fue revisado en el contexto mundial, los sectores estratégicos se proyectan en dos escenarios: el primero, en el que el Estado ostenta la titularidad y consecuentemente, la propiedad de los sectores estratégicos, lo cual se puede evidenciar en el Estado social; y, el segundo, en el que existen algunos sectores estratégicos, sin que el Estado ostente su propiedad ni gestión, concepción propia del Estado neoliberal. Esta parte se enfocará en el detalle de algunos datos históricos que permitirán establecer en qué periodo histórico se empezaron a dar importancia a unos sectores por encima de otros y cuáles eran las corrientes de pensamiento económico que regían estos procesos de cambio.

La política económica seguida por el país en el siglo XIX hasta la crisis de los años 30 fue el liberalismo económico. Desde 1825 hasta 1925, Ecuador fue reconocido a nivel mundial como el mayor el mayor productor de cacao, lo cual originó su inclusión en el liberalismo económico. Cuando el mundo vivía la crisis del siglo XX, la economía ecuatoriana también decreció, específicamente en el periodo de 1929 y 1933, pues la producción de cacao disminuyó por los acontecimientos mundiales y las plagas que perjudicaron a los cultivos.<sup>53</sup>

En los años siguientes de la crisis, Ecuador continuó con el modelo económico basado en la exportación de productos tropicales. Con ello, se excluyó del modelo seguido por algunos países de Latinoamérica, respecto a la sustitución de importaciones<sup>54</sup> a través de la industrialización. Una vez que el cacao desapareció, surgió el café y posteriormente, el banano que permitieron mantener el desarrollo del país hasta finales de la década de los años 70.<sup>55</sup>

En el aspecto político, Ecuador como producto de la crisis del Estado liberal y terrateniente que había dirigido los destinos del país desde que se conformó la República del Ecuador, vio iniciar la Revolución Juliana el 9 de julio de 1925, lo cual trajo consigo una redefinición del papel de Estado, dando paso a políticas de atención

---

<sup>53</sup> José Samaniego, *Crisis económica del Ecuador* (Quito: Banco Central del Ecuador, 1988) 70, 1, 7, 8.

<sup>54</sup> Después que finalizó la Segunda Guerra Mundial se originó la tesis del estructuralismo latinoamericano, la cual fue sustentada por los postulados técnicos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Los aportes expuestos consistían en que en el mundo existían los países del centro y la periferia; y, que estos últimos para alcanzar el desarrollo debían concentrarse en potencializar la industrialización, generándose un proceso de sustitución de importaciones.\*

\*Armando Di Filippo, “Estructuralismo latinoamericano y teoría económica”, *Revista CEPAL* 98, n.º 1 (2009): 190, <https://www.cepal.org/es/publicaciones/11303-estructuralismo-latinoamericano-teoria-economica>.

<sup>55</sup> *Ibíd.*, 112.

estatal. Los acontecimientos antes descritos dieron lugar a la Constituyente de 1929, la cual originó la primera Constitución económica.<sup>56</sup> Como primera aproximación a lo que hoy se denomina sectores estratégicos, se proclamó el dominio del Estado sobre los minerales y recursos del subsuelo, con carácter inalienable e imprescriptible, existiendo la posibilidad de realizar concesiones mediante usufructo.

En 1938 se convocó a una nueva Asamblea Nacional Constituyente que aprobó el 2 de diciembre de 1938 la décimo cuarta Constitución, la misma que no entró en vigencia.<sup>57</sup> Después, la Constitución de 1945 consideró con mayor énfasis los temas económicos ya regulados en la Constitución de 1929; su vigencia perduró aproximadamente hasta diciembre de 1946. En su contenido, el Estado de manera preferente y directa podía explotar todos los minerales o cuya naturaleza era diversa del suelo, con la posibilidad de hacer concesiones para su explotación.<sup>58</sup>

Como resultado del inicio de la Segunda Guerra Mundial, la economía ecuatoriana fue repotenciada, debido al incremento de la demanda de productos estratégicos, tales como: arroz, caucho, palo de balsa, cinchona.<sup>59</sup> Desde esta época, se empezaron a aplicar las ideas del Keynesianismo, mediante la injerencia del Estado en la economía; así mismo el pensamiento socialista, comunista, populista empezó a influir en las decisiones de políticas, de forma especial desde la segunda década del siglo XX.<sup>60</sup>

En 1946 se redactó una nueva Constitución, cuya duración fue hasta el año 1967. En esta Carta Magna se creó el Consejo Nacional de Economía.<sup>61</sup> En la década de los años 40 y 50, como resultado de la intervención estatal en la economía, se crearon las primeras empresas públicas.<sup>62</sup> Desde 1954, la actividad industrial cobró relevancia,

---

<sup>56</sup> Julio Cesar Trujillo menciona que en la doctrina alemana se empezó a hablar de constitución económica para referirse: [...] a los principios y normas de jerarquía constitucional que se ocupan de determinar el sistema económico del país, del régimen de propiedad de los bienes de producción, de las funciones y límites que se fijan a la intervención del Estado en la economía [...].”\*

\*Julio César Trujillo Vásquez, “La Constitución económica, más allá del constitucionalismo”, *Foro: Revista de derechos*, n.º 7 (2007): 112, <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/1658/1/RF-07-TC-Trujillo.pdf>.

<sup>57</sup> Juan Paz y Miño Cepeda, “Constituyentes, Constituciones y Economía”, *Historia y Economía* (Universidad Católica del Ecuador) (2007): 2, <http://the.pazymino.com/boletinJunio07A.pdf>.

<sup>58</sup> Ecuador, *Constitución Política*, Registro Oficial 228, 6 de marzo de 1945, art. 146 inciso 5 y 6.

<sup>59</sup> José Corsino Cárdenas, *Ensayo Histórico de la Economía ecuatorial* (Quito: Banco Central del Ecuador, 1995), 59.

<sup>60</sup> Rene Benalcázar, *Análisis del desarrollo económico del Ecuador* (Quito: Ediciones Banco Central del Ecuador, 1989), 183.

<sup>61</sup> *Ibíd.*, 136.

<sup>62</sup> Fernando Gonzáles, *Empresas Públicas en el Ecuador: Su situación jurídica y su régimen laboral*, (Quito: Universidad de Cuenca, 2017), 20.

debido al incremento de los ingresos provenientes del exterior, lo cual consolidó un Estado desarrollista.<sup>63</sup>

Entre 1950 y 1972, el banano constituyó el 40% de las exportaciones ecuatorianas, alcanzando a superar el 50% entre el periodo de 1961 a 1964, siendo uno de los productos de mayor crecimiento.<sup>64</sup> La década de los años 60 estuvo caracterizada por un periodo de intervención y planificación de la economía por parte del Estado.<sup>65</sup> Este periodo tuvo trascendencia porque en ella se empezó a configurar un modelo económico cuyo fin era fortalecer el sector industrial como impulsor del desarrollo económico.<sup>66</sup>

Con la promulgación de la Constitución de 1967, los temas referentes al manejo de áreas estratégicas, como concepto ya determinado, no fue abordado, sin embargo, se lo asocia con la explotación de los recursos naturales y con la potestad del Estado sobre los recursos minerales y demás substancias derivadas del suelo ubicados en el zócalo y la plataforma submarina.

Desde 1971 con la creación de la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana CEPE y la nacionalización de la industria petrolera, el Estado obtuvo la mayor parte de los ingresos petroleros resultado de la comercialización externa.<sup>67</sup> En este sentido, desde 1972 se iniciaron las exportaciones de petróleo, el cual se convertiría en la fuente más significativa de ingresos en la economía. Así, con el objetivo reducir el nivel de dependencia externa se abrió paso a un proceso de industrialización tendiente a sustituir importaciones.<sup>68</sup> La principal característica del proceso ocurrido en 1972 fue el papel protagónico el Estado.

En 1978 se aprobó la Carta Política, año en que asumió la presidencia Jaime Roldós Aguilera, quien murió en un accidente aéreo y lo sucedió en el mando el vicepresidente Oswaldo Hurtado. En los años 70, el desarrollo estaba fundamentado en las exportaciones de petróleo y una gran dependencia de las importaciones, el mismo que contribuyó con más del 50% a los ingresos nacionales.<sup>69</sup>

---

<sup>63</sup>Alberto Acosta, *Breve Historia económica del Ecuador*, 2a. ed (Quito: Corporación Editora Nacional, 2001), 111-12.

<sup>64</sup>Gonzalo Ortiz Crespo, *Resumen de la Historia económica del Ecuador*, Siglo XX (Quito: ABYA AYALA, 2000), 22, 3.

<sup>65</sup>Ibíd., 112.

<sup>66</sup>Samaniego, *Crisis económica del Ecuador*, 112, 113.

<sup>67</sup>Ibíd., 114.

<sup>68</sup>Nora Lustig, *Del estructuralismo al neoestructuralismo* (México: Centro de Estudios Económicos, 1987), 77.

<sup>69</sup>Leonardo Vicuña, *Problemas económicos del Ecuador: La década perdida* (Guayaquil: Universidad de Guayaquil, s.f.), 162.

La crisis internacional de los años 80 originó que el precio del petróleo disminuya; internamente, la industrialización fracasó debido a que no se consolidó el modelo económico de sustitución de importaciones.<sup>70</sup> En la Constitución de 1978, los principios que guiaban cualquier actividad económica son la eficiencia y la justicia social, con un modelo económico de mercado y con la disposición de que se prohíbe cualquier abuso de poder económico.<sup>71</sup> En relación al manejo de los sectores de la economía, el artículo 46 de la Constitución de 1979 sostenía que:

Art. 46.- La economía ecuatoriana funciona a través de cuatro sectores básicos:

1. el sector público, compuesto por las empresas de propiedad exclusiva del Estado.

Son áreas de explotación económica reservadas al Estado:

- a) los recursos naturales no renovables y, en general, los productos del subsuelo y todos los minerales y sustancias cuya naturaleza sea distinta de la del suelo;
- b) los servicios de agua potable, fuerza eléctrica y telecomunicaciones;
- c) las empresas estratégicas definidas por la ley.

El Estado ejerce sus actividades en las ramas empresariales o actividades económicas que, por su trascendencia o magnitud, puedan tener decisoria influencia económica o política y se haga necesario orientarlas hacia el interés social.

El Estado, excepcionalmente, puede delegar a la iniciativa privada el ejercicio de cualesquiera de las actividades económicas antes mencionadas, en los casos que la establezca.<sup>72</sup>

De este modo, el Estado ejercía su dominio en las ramas empresariales o actividades económicas que por su trascendencia o magnitud, podían tener influencia en las decisiones económicas o políticas y que era necesario orientarlas hacia el interés social. Al respecto, Efraín Pérez autor ecuatoriano, haciendo alusión a este tema, señala que en el marco de la participación estatal, sin que exista una definición propiamente establecida y relacionándolos con el dominio público del Estado y servicios públicos, surgen los sectores estratégicos en la Constitución Política de 1979.<sup>73</sup>

El modelo económico configurado en la Constitución de 1979 fue de mercado, pero si es leído su texto en un contexto general, se trata de un modelo social de mercado, pues en una economía de mercado sería imposible mantener en propiedad estatal 40 empresas públicas, tal como lo describe el Plan de Desarrollo de 1979, así como la existencia de actividades estratégicas, pues en ella todos los sectores son iguales y

---

<sup>70</sup> Samaniego, *Crisis económica del Ecuador*, 124.

<sup>71</sup> Benalcázar, *Análisis del desarrollo económico del Ecuador*, 139.

<sup>72</sup> Ecuador, *Constitución Política de la República del Ecuador*, Registro Oficial 800, Suplemento, 27 de marzo de 1979.

<sup>73</sup> Efraín Pérez, *Elementos de derecho público económico* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2012), 8.



dejados a la libre competencia. A partir de tal periodo se han seguido en mayor y menor medida varios postulados neoliberales, principalmente bajo la dirección de los gobiernos de León Febres Cordero (1984-1988) y Sixto Durán Ballén (1992-1996), los cuales coincidían con las ideas neoliberales provenientes de Estados Unidos, tendientes a minimizar la intervención estatal en la economía.

En 1984 con el gobierno de León Febres Cordero, se originaron cambios<sup>74</sup> en cuanto a los principios que venían sustentando la toma de decisiones económicas y la estrategia de desarrollo del país. Estos postulados neoliberales aplicados a nivel mundial tuvieron efectos únicamente en el mercado de dinero, excluyendo a los demás sectores de la economía.<sup>75</sup>

En 1998 se aprobó una nueva Carta Política, la cual definió al Estado como social de derecho y un modelo económico social de mercado; en dicho cuerpo constitucional se hacía referencia a distintos tipos de empresas, indicando que su propiedad y gestión podía ser privada, pública, mixta, comunitarias o de autogestión.<sup>76</sup> La regulación de los sectores estratégicos ya previamente definidos, fue eliminada, pues en este modelo económico, el papel del Estado es de mínima intervención. Durante la vigencia de la Carta Magna de 1998, se mantuvo el modelo social de mercado, con algunos principios neoliberales pero con cierto control sobre las empresas públicas.

En respuesta al modelo neoliberal, a partir del inicio del gobierno del Presidente Rafael Correa en el año 2006, con la idea del Socialismo del Siglo XXI,<sup>77</sup> existía una nueva visión de desarrollo, en la cual varios sectores estratégicos son de propiedad del Estado, cuya gestión, regulación y control son de su exclusiva competencia. En relación a este tema, según el criterio del ex mandatario, es ahí donde radica una de las diferencias del socialismo clásico, pues considera que en la actualidad, la estatización es pertinente en ciertos sectores estratégicos, no en todos los medios de producción como lo defendía el socialismo clásico.<sup>78</sup> Así mismo, se han retomado las concepciones ya expuestas del Estado de Bienestar, en el cual el Estado tiene un papel activo en la

---

<sup>74</sup> Lo cual venía influenciado por lo que ya sucedía en el mundo con las nuevas corrientes conservadoras en el manejo de la economía.

<sup>75</sup> *Ibíd.*, 79.

<sup>76</sup> Ecuador, *Constitución Política de la República del Ecuador*. Registro Oficial 01, Suplemento, 11 de agosto de 1988.

<sup>77</sup> Marta Harnecker, "El nuevo modelo económico del socialismo del siglo XXI. Algunos elementos para discusión" en Secretaría Nacional de Planificación, edit., *Los nuevos restos de América Latina: Socialismo y Sumak Kawsay* (Quito: 2010), 78.

<sup>78</sup> Rafael Correa Delgado, "Por fin América Latina se atreve a generar pensamiento propio: El Socialismo del Siglo XXI", en *Ecuador y América Latina Socialismo del Siglo XXI* (Quito, 2007), 2:31.

economía, convirtiéndose en productor y gestor de actividades económicas y con ello el apareamiento de algunos sectores estratégicos, en los cuales el Estado era gestor de aquellos sectores.

Con el antecedente descrito, fue aprobada la Constitución del 2008, la cual fortalece el rol del Estado en la economía, cuyo modelo de desarrollo está vinculado a la realización del *sumak kawsay*. En esta Carta Magna, el modelo económico es el social y solidario, en la cual están definidos los sectores estratégicos, cuya gestión, administración, regulación y control son exclusivos por parte del Estado. En la fundamentación del artículo relacionado a los sectores estratégicos, los Asambleístas Constituyentes de Montecristi han señalado que tanto el sistema financiero, como los sectores estratégicos son los pilares de la soberanía económica.<sup>79</sup> De tal manera, Ecuador recuperó la gestión de estas actividades estratégicas, pues según fue concebido, aquello mejoraría la calidad de vida de las personas y les permitiría ser independientes de la injerencia internacional.

En la Constitución del 2008, el Estado planificador fue fortalecido por la creación del Sistema Nacional de Planificación enfocado en el Plan de Desarrollo, el cual estuvo integrado por el “Consejo Nacional de Planificación y los Consejos de Planificación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Tanto el Plan Nacional de Desarrollo como los planes locales son obligatorios para el sector público e indicativos para los demás sectores.”<sup>80</sup> El Sistema de Planificación y el Plan Nacional de Desarrollo se constituyen en los instrumentos de la política económica ecuatoriana para el fortalecimiento de modelo económico social y solidario alineados con la filosofía del Plan del Buen Vivir.

Con esta nueva Constitución, se han elaborado 3 planes, siendo el último el correspondiente al periodo 2017-2021, en el cual se continúan con las directrices tendientes a la transformación del sistema económico y con ello de la matriz productiva y energética; sin embargo, de lo que se puede apreciar es que los sectores estratégicos no se los considera con el mismo énfasis del plan anterior, según el cual, éstos eran considerados pilares para el cambio de la matriz productiva.

---

<sup>79</sup> “[...] es un principio necesario y valioso mediante el cual los países en desarrollo pueden defender la gestión sustentable de los recursos en sus territorios frente a los poderes transnacionales privados y frente a la injerencia indebida de otros Estados.” \*

\*Agustín Grijalva, *Constitucionalismo en Ecuador* (Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2012), 74, [https://www.corteconstitucional.gob.ec/images/stories/corte/pdfs/constitucionalismo\\_en\\_ecuador.pdf](https://www.corteconstitucional.gob.ec/images/stories/corte/pdfs/constitucionalismo_en_ecuador.pdf).

<sup>80</sup> Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 280.

En suma, en cuanto a la aparición de los sectores estratégicos y respecto al concepto antes enunciado, se considera que éstos siempre han existido, en los cuales el Estado ha intervenido de manera directa o indirecta, tal es el caso de la agricultura, que a través de la producción del cacao, banano, café, arroz, constituyó una importante fuente de ingresos externos, lo que coadyuvó al desarrollo económico y social del país.

#### **1.4. Teoría económica que sustenta la existencia de sectores estratégicos**

Como una primera aproximación, en oposición a las ideas liberalizadoras a finales de los años setenta y principios de los ochenta, Bárbara Spencer elaboró algunas bases teóricas que justificaban la participación del Estado en la selección de los sectores estratégicos. Según la mencionada teoría, la intervención del Estado está centrada en trasladar los beneficios de los competidores extranjeros hacia los nacionales, de tal manera que se cree una ventaja comparativa<sup>81</sup> esto es a través del impulso de la empresa nacional, con el objeto de que ésta tome una ventaja inicial frente a sus competidores extranjeros,<sup>82</sup> todo ello en el marco de una política comercial estratégica.

Así, el Estado interviene en la economía a través de una política comercial estratégica, la cual sostiene “[...] que en un mercado internacional oligopolístico, en el que unas pocas empresas tienen capacidad de fijar precios y cantidades, el apoyo público a una empresa nacional puede conseguir que ésta extraiga mayores rentas de oligopolio y por ende ser beneficios para el país.”<sup>83</sup> Es decir, mediante la aplicación de la política comercial estratégica, se mueven los beneficios a las empresas nacionales, a través de la concesión de subsidios estratégicos,<sup>84</sup> los cuales constituyen verdaderas barreras de entrada para los rivales extranjeros, quienes a causa de ello, son obligados a reducir su productividad e incluso retirarse del mercado.<sup>85</sup>

---

<sup>81</sup> La ventaja comparativa tesis aportada por David Ricardo, que propugnaba que “[...] un país tiene ventaja comparativa en la producción de un bien si el coste de oportunidad en la producción de este bien en términos de otros bienes es inferior en este país de lo que es en otros países.”\*

\*Paul R. Krugman y Maurice Obstfeld, *Economía Internacional*, 15

<sup>82</sup> Steinberg, *La nueva teoría del comercio internacional y la política comercial estratégica*, 37.

<sup>83</sup> Maurici Lucena i Betriu, *En busca de la pócima mágica. Las políticas industriales y de innovación. que funcionan... y las que no* (Barcelona: Antonio Boch, 2013), 56-7

<sup>84</sup> Los subsidios estratégicos son ayudas del gobierno a los sectores considerados estratégicos; consisten en la transferencia de renta que tienen carácter general e indefinido que son realizadas por el Estado y que varían dependiendo de las situaciones, cuya finalidad es impedir la entrada de los competidores e incluso obligarles a reducir la producción.\*

\*Steinberg, *La nueva teoría del comercio internacional y la política comercial estratégica*, 35.

<sup>85</sup> *Ibíd.*, 35-36

Según esta teoría, para que los beneficios sobrepasen el valor total del subsidio estratégico,<sup>86</sup> es necesario que existan barreras de entrada por un largo periodo de tiempo. Previamente a que se erijan tales barreras, la empresa a ser subsidiada debe presentar los siguientes requisitos: concentración de la industria<sup>87</sup> y con ello, una situación de liderazgo o liderazgo compartido dentro del sector, cuyo efecto es que el rival extranjero tenga menos opciones de competitividad; falta de consolidación de los gremios de trabajadores dentro de la industria; o ser un sector con alta intensidad de tecnología. Cuando se verifican estos requisitos, también se debe tomar en consideración si el competidor extranjero con el cual va competir la empresa nacional a ser subsidiada, posee alguna barrera de entrada.<sup>88</sup> Una vez que cumpla con tales condicionantes, una empresa nacional podrá ser beneficiada con el subsidio estratégico; y, consecuentemente ser denominada estratégica.

Dentro de este contexto, cabe decir que la política comercial estratégica propuesta por B. Spencer no valora a la economía en su conjunto, tan sólo considera los beneficios que determinadas empresas en situación de liderazgo puedan obtener de una estrategia específica del gobierno, dejando de lado a las otras empresas que también componen el sector y que por la intervención estatal son desalentados e incluso recibirán los mismos efectos que los rivales extranjeros, en cuanto a la disminución de producción y los efectos colaterales que ello conlleva; consecuentemente, las decisión de otorgar este tipo de subsidios debe partir de información sólida respecto al desenvolvimiento el sector que pretende apoyar, con la finalidad de prever los beneficios que obtendrá, respecto a que éstos superen la cuantía total del subsidio; además, estas decisiones deberán ser tomadas considerando al sistema económico como un todo integrado, sin desplazar los beneficios de los consumidores y de las empresas nacionales que pertenecen a un determinado sector, de forma que la ayuda estatal no se convierta en una desventaja estratégica como lo expresa Steinberg en su análisis de la política comercial estratégica.

---

<sup>86</sup> El subsidio reduce los costes de la empresa nacional y aumenta los del rival, por lo esta última, estará en una situación menos competitiva, por lo que si no está lo suficientemente consolidada podrá reducir su producción y plantas. \*

\* Steinberg, *La nueva teoría del comercio internacional y la política comercial estratégica*, 49.

<sup>87</sup> La concentración de la producción, se mide el grado al cual se concentra la producción en manos de unas cuantas empresas en el mercado. A una mayor concentración de producción, se le asociará con una mayor probabilidad de observar un poder de mercado\*

\* OCDE, "Herramientas para la evaluación de la competencia", *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos*, 2011, 22, <https://www.oecd.org/daf/competition/98765433.pdf>

<sup>88</sup> Steinberg, *La nueva teoría del comercio internacional y la política comercial estratégica*, 48-

### 1.5. Intervención del Estado en los sectores estratégicos

El Estado tiene varias maneras de intervenir en la economía, ya sea través de una intervención directiva o directa. La primera clase de intervención según lo afirma R. Dromi, es una injerencia orientadora de tipo económica, por medio de la cual, el Estado fomenta la participación privada en los diferentes sectores de la economía. En tal sentido, utiliza la planificación y el fomento administrativo. Mientras que la intervención directa se orienta a que el Estado sea el gestor y rector de las actividades económicas, empleando como medios, la empresa pública y el poder de policía económico.<sup>89</sup>

En el caso de Ecuador, la intervención en la economía es directa, pues el Estado es un sujeto económico a través de la constitución de empresas públicas<sup>90</sup> para la gestión de sectores estratégicos, prestación de servicios públicos y demás actividades económicas; siendo excepcional la delegación a los privados y a la economía popular solidaria. El inciso 1 del artículo 313 de la Constitución de la República del Ecuador señala que el Estado se reserva el derecho *de administrar, regular, controlar y gestionar* los sectores estratégicos.<sup>91</sup> Estas son formas de intervención del Estado en la economía, pero estos temas no pueden ser tratados sin considerar el papel planificador del Estado, en relación a los sectores estratégicos

#### 1.5.2. De la gestión

Jaime Orlando Santofimio G. S., señala respecto a administrar lo siguiente: “[...] la idea de dirigir, cuidar, gestionar bienes e intereses, la economía, lo público o lo privado [...] Se puede concluir que administrar, dentro del concepto de dirección, implica decisiones, orientaciones y aplicaciones; por tanto los de organización, planeación u coordinación.”<sup>92</sup>

Conforme fue señalado, la gestión de los sectores estratégicos tiene su antecedente en el socialismo clásico que propugnaba la estatización de los medios de producción, después con mayor claridad en el Estado de Bienestar. La facultad estatal de *administrar* y *gestionar* los sectores estratégicos fue interpretada por la Corte

---

<sup>89</sup> Roberto Dromi, *Derecho Administrativo* (Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1998), 739.

<sup>90</sup> Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 315.

<sup>91</sup> *Ibíd.*, art. 313.

<sup>92</sup> Jaime Orlando Santofimio G, *Tratado de Derecho Administrativo* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1996), 2.

Constitucional del Ecuador para el periodo de transición, para lo cual refiriéndose a las definiciones de *gestionar* y *administrar*, concluyó que los dos términos son sinónimos, pues tienen relación con: “[...] las actividades de organización, operación, dirección, toma de decisiones que el Estado hace respecto de los sectores estratégicos.”<sup>93</sup>

La Corte delimitó la gestión como la *operación*, la cual puede ser desarrollada a través de empresas públicas al amparo de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, las mismas que para realizar sus actividades, deberán contar con una autorización expedida por la entidad estatal competente; además recalcó que de manera excepcional, dicha gestión la podrán realizar empresas mixtas, de la economía popular y solidaria, y privadas, las que contarán con la respectiva delegación para su gestión y/o prestación del servicio.

En la Constitución de la República del 2008, se recuperó la noción de la intervención pública directa en los sectores estratégicos,<sup>94</sup> siendo el Estado el gestor de los mismos, pudiendo delegar su gestión a las empresas públicas y empresas de economía mixta con mayoría accionaria estatal;<sup>95</sup> y, de forma excepcional, a la iniciativa privada y a la economía popular y solidaria.<sup>96</sup> En armonía con lo antes mencionado, Gordillo define a la delegación en los siguientes términos:

[...] una decisión del órgano administrativo competente, por la cual transfiere el ejercicio de todo o parte de su competencia a un órgano jerárquicamente inferior, o sometido a tutela administrativa. [...] La delegación es nada más que un medio jurídico, concreto e individual, ofrecido al órgano a quien le compete una función determinada, de poder desgravarse temporalmente del peso del ejercicio de esa competencia propia. La delegación no puede implicar renunciar definitivamente a la competencia; tampoco desentenderse de la responsabilidad originaria que el órgano titular de la competencia tiene respecto a la forma en que ella se ejercita. La delegación no significa así una determinación de nuevas estructuras de competencia; el acto de delegación interviene en el ámbito de un ordenamiento o estructura de competencias ya establecido y no lo modifica en modo alguno estructuralmente: Es sólo en la dinámica de la actuación administrativa que produce sus efectos.<sup>97</sup>

---

<sup>93</sup> Ecuador Corte Constitucional del Ecuador para el periodo de transición, “Sentencia”, en *Juicio No. 001-12-SIC-CC*, 5 de enero del 2012, 7-56.

<sup>94</sup> Ver anexo 1.

<sup>95</sup> Es importante mencionar que en el país existen varias empresas que gestionan varios sectores no estratégicos y están divididas entre empresas del desarrollo social, producción, seguridad, comunicación y talento humano, entre las cuales están: Gama TV, TC Mi Canal, Radio Bolívar, Radio La Prensa, Organización Radial, los Medios Públicos del Ecuador, Ferrocarriles del Ecuador, Línea Aérea del Ecuador TAME, Empresa Pública Nacional Hábitat y Vivienda, Astilleros Navales Ecuatorianos Astinave, Empresa Pública Fabricamos Ecuador Fabrec EP, Empresa Pública Cementera del Ecuador, Ecuador Estratégico, Unidad Nacional de Almacenamiento, Empresa Pública Yachay, empresa Santa Bárbara, Empresa Pública Centros de Entrenamiento para el Alto Rendimiento CEAR EP., etc.

<sup>96</sup> Constitución de la República del Ecuador, 2018, art. 316

<sup>97</sup> Agustín Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo I (Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2017), XII-16-7.

Es decir, esta figura es utilizada por la administración pública, con la finalidad de que ésta pueda transferir sus competencias por un periodo temporal, sin que ello signifique la renuncia de las mismas, mediante la cual ésta asegura el cumplimiento de los fines estatales. De esta manera, el Código Orgánico Administrativo señala que la delegación no implica la cesión de la titularidad de las competencias propias de la administración pública, sino que es una mera transferencia de competencias que se extingue por revocación y con el cumplimiento de la condición, por la cual se otorgó la delegación.<sup>98</sup> En este orden de ideas, este mismo cuerpo normativo determina cuáles son las personas y órganos a los que el Estado puede delegar sus competencias, incluida la gestión, siendo las siguientes:

1. Otros órganos o entidades de la misma administración pública, jerárquicamente dependientes.
2. Otros órganos o entidades de otras administraciones.
3. Esta delegación exige coordinación previa de los órganos o entidades afectados, su instrumentación y el cumplimiento de las demás exigencias del ordenamiento jurídico en caso de que existan.
4. Los titulares de otros órganos dependientes para la firma de sus actos administrativos.
5. Sujetos de derecho privado, conforme con la ley de la materia.<sup>99</sup>

De lo anteriormente citado, interesa la delegación en sujetos de derecho privado y economía popular y solidaria, pues a éstos el Estado delega de forma excepcional la gestión de los sectores estratégicos y servicios públicos; produciéndose tal excepcionalidad<sup>100</sup> en los siguientes escenarios: la satisfacción del interés público, falta de capacidad técnica y económica estatal o cuando el Estado sea incapaz de atender la demanda de un determinado servicio, ya sea través de sus empresas públicas o de las empresas de economía mixta con mayoría accionaria pública; siendo competente para efectuar dicha calificación, el Presidente de la República, cuando la ley omita determinarlo.<sup>101</sup>

En tal efecto, conforme lo establece el Código Orgánico de Producción, Comercio e Inversiones, la delegación podrá ser instrumentada a través de la concesión,

---

<sup>98</sup> Ecuador, *Código Orgánico Administrativo* Registro Oficial No.31, Segundo Suplemento, 7 de julio 2017, arts. 69 y 73.

<sup>99</sup>Ibíd., art. 69.

<sup>100</sup> La excepcionalidad respecto a la gestión de este tipo de sectores por parte de la iniciativa privada, corresponde a Estado, cuyo modelo económico es de tipo social, en el cual el Estado es el protagonista de las actividades económicas de índole estratégica y de aquellas consideradas como servicios públicos; siendo subsidiaria la gestión de la iniciativa privada.

<sup>101</sup>Ibíd., arts. 74, 77.

asociación, alianza estratégica, u otras formas contractuales de acuerdo a la ley. Así, para escoger al delegatario se realizará los procedimientos de concurso público que especifique cada reglamento, a excepción de las empresas de propiedad estatal de los países que formen parte de la comunidad internacional, en tal caso la delegación podrá hacerse de forma directa.<sup>102</sup>

En suma, la gestión de los sectores estratégicos varía conforme el modelo económico adoptado. En el caso ecuatoriano, el Estado es protagonista en la gestión de este tipo de sectores, y justifica su intervención, precisamente por la significativa trascendencia económica, política, social o ambiental de los mismos.

### **1.5.3. De la regulación**

El Estado también cumple su tarea regulatoria de vigilar el accionar de personas, estableciendo reglas de comportamiento a todos los sectores de la sociedad. En el ámbito meramente económico, Gaspar Ariño señala que la regulación es: “[...] aquella actividad normativa en la que el Gobierno condiciona, corrige, altera los parámetros naturales y espontáneos del mercado, imponiendo determinadas exigencias o requisitos de actuación de los agentes económicos. El Estado, en esta modalidad queda fuera de la actividad, pero impone las condiciones de ésta. [...]”<sup>103</sup>

El autor distingue a la regulación como la actividad de establecer los presupuestos sobre los cuales se realizarán las distintas actividades, de tal manera que se las regule a través de requisitos, condicionantes e imposición de exigencias. Así las razones que justifican la intervención estatal a través de la regulación, deben estar plenamente sustentadas en criterios jurídicos, económicos, políticos o sociales, los cuales serán en esencia determinantes para alcanzar el bienestar de la colectividad y no se produzca una distorsión en el mercado.

Para comprender la forma cómo están regulados los sectores estratégicos, se los ilustrará en el anexo 1, en donde se podrá visualizar qué sectores son de propiedad estatal, cuáles son considerados servicios públicos y bajo qué regulación se sustentan; en función de aquello, el “[...] Estado garantizará que los mismos respondan a los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad,

---

<sup>102</sup> Ecuador, *Código Orgánico de Producción, Comercio e Inversiones*, Registro Oficial 351, Suplemento, 29 de diciembre de 2010, art. 100.

<sup>103</sup> Gaspar Ariño, *Estado y Economía* (Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1993), 42- 3.



universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad”,<sup>104</sup> y así los regulará, controlará y dispondrá que los precios y tarifas públicos sean equitativas. Al respecto, no todos los sectores estratégicos son regulados como servicios públicos y viceversa, sin embargo, la característica común es que el Estado intervenga a través de la gestión de empresas públicas y por excepcionalidad, la participación privada o de la economía popular y solidaria.

En el tema regulatorio, varias son las implicaciones de que un sector sea considerado estratégico, tanto en la Constitución o en una la ley, las cuales están determinadas en función de los efectos jurídicos que conlleva tal regulación en cada una de las normas antes invocadas. Para el desarrollo de este tema, se partirá de las definiciones de Constitución y de Ley, para después abordar las consecuencias jurídicas.

#### **a. De la Constitución**

El artículo 424 de la Constitución de la República del Ecuador establece que la Constitución es la norma suprema, a la cual se subordinan los actos de poder público y todo el ordenamiento jurídico del país. En tal sentido, Posada citado por Homero Izquierdo señala: “Constitución es la expresión jurídica del régimen del Estado con respecto a la organización de los poderes o instituciones fundamentales, en la que se encarna prácticamente el ejercicio de la soberanía y la limitación de acción de esos poderes con relación a la personalidad de lo humano.”<sup>105</sup>

Es decir, el texto constitucional está en la cúspide del ordenamiento jurídico, siendo la expresión de soberanía del pueblo, que prevalece sobre cualquier norma y actos del poder público. La excepción a esta regla es en materia de derechos humanos, pues si los convenios internacionales ratificados por el Ecuador reconocen derechos en condiciones más favorables, predominarán incluso sobre la Constitución.

Una vez definido el carácter de norma suprema de la Constitución, me referiré a las consecuencias jurídicas que conlleva que los sectores estratégicos estén ahí considerados:

- La Constitución es el punto de referencia del cual se derivan las normas que comprenden el ordenamiento jurídico y demás actos del poder público. El poder

---

<sup>104</sup> Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 314.

<sup>105</sup> Homero Izquierdo, *Derecho Constitucional Ecuatoriano* (Quito: Editorial Universitaria de la Universidad Central del Ecuador, 1980), 68.

legislativo en mérito del principio de rigidez constitucional<sup>106</sup>no puede expedir leyes que tengan como consecuencia la reforma de la Constitución a través de un procedimiento ordinario. En este orden de ideas, una de las motivaciones de los constituyentes de Montecristi al catalogar constitucionalmente a ciertos sectores como estratégicos, con una intervención directa por parte del Estado fue debido a la trascendencia de dichos sectores y a la necesidad de que no sean eliminados o modificados en su contenido por la vía ordinaria, sino que se lo haga a través de un procedimiento especial de reforma o enmienda establecido en el capítulo tercero de la Constitución.

- El control de constitucionalidad abstracto que realiza la Corte Constitucional, conforme las competencias establecidas en el artículo 75 de la Ley Orgánica de Garantía Jurisdiccionales y Control Constitucional. Así cualquier norma del ordenamiento jurídico relacionada a los sectores estratégicos deberá guardar coherencia con lo que manda la Constitución, lo cual será controlado por la Corte Constitucional.
- Si la normativa constitucional en materia de sectores estratégicos es incumplida, la Constitución y la Ley Orgánica de Garantía Jurisdiccionales y Control Constitucional da la posibilidad de ejercitar una *acción de incumplimiento* cuya finalidad es garantizar la aplicación de las normas que integran el ordenamiento jurídico.
- La Constitución manda en su inciso 2, artículo 275 que el “Estado planificará con la finalidad de garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la misma.”<sup>107</sup> Los sectores estratégicos están establecidos en el capítulo V del Régimen de Desarrollo, por tanto deberán estar dentro una planificación, traducida en un Plan de desarrollo, siendo un instrumento al que se sujetarán los programas y proyectos; con la respectiva programación y ejecución de presupuesto, inversión y asignación de recursos públicos<sup>108</sup>.

---

<sup>106</sup> Una Constitución es rígida si su modificación exige un procedimiento más complejo que el procedimiento legislativo ordinario [...]”\*

\* Víctor Ferreres Comella, “Una defensa de la regulación constitucional”, en *La relevancia del derecho: Ensayos de Filosofía jurídica, moral y política*, comp. Pablo E. y María Cristina Redondo (Barcelona: Gedisa S.A, 2002), 228.

<sup>107</sup> Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 275 inciso 2.

<sup>108</sup> *Ibíd.*, arts. 275, 280.

- Otro de los efectos es que “el Estado deberá asignar el presupuesto para la ejecución de políticas públicas y la prestación de servicios públicos en materia de sectores estratégicos, para el cumplimiento de los objetivos del Régimen de Desarrollo.”<sup>109</sup>
- Por último la regulación constitucional implica la recuperación de las competencias de los sectores estratégicos por el Estado, en cuanto a la gestión, administración, regulación y control.

#### a. De la ley

El Código Civil define a la ley como: “[...] una declaración de la voluntad soberana que, manifestada en la forma prescrita por la Constitución, manda, prohíbe o permite. Son leyes las normas generalmente obligatorias de interés común.”<sup>110</sup> Por lo tanto, como “[...] la Constitución determina el contenido de la ley, el acceso y el ejercicio de la autoridad y la estructura de poder [...]”;<sup>111</sup> la ley para que sea válida debe guardar conformidad con lo que manda la Constitución, entonces será obligatoria para los órganos jurisdiccionales, administración estatal en general y particulares, los mismos que tiene la obligación de aplicarla.

El artículo 313 de la Constitución de la República del Ecuador hace una remisión a la ley cuando señala: *y los demás que determine la ley*; entonces a continuación mencionaré qué implicaciones existen cuando los sectores estratégicos sean regulados por una la ley:

- De manera general los efectos de la ley están establecidos en el parágrafo 3 del título preliminar del Código Civil, de los que se destacan: la irretroactividad; obligatoriedad a nacionales y extranjeros; lo que no está prohibido está permitido (en derecho público se puede hacer solamente lo que está establecido en la ley); la nulidad de los actos prohibidos en la ley; la imposibilidad el juez de declarar válido un acto que la ley declara nulo, entre otros.
- El procedimiento de reforma y derogatoria es menos riguroso que el constitucional y se regirá a lo establecido en la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

---

<sup>109</sup> *Ibíd.*, art. 313.

<sup>110</sup> Ecuador, *Código Civil*, Registro Oficial 46, Suplemento, 24 de junio de 2005.

<sup>111</sup> Ramiro Ávila Santamaría, *La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado* (Quito: Ramiro Ávila, 2008), 22.

- Las demás consecuencias jurídicas, en relación al control de constitucionalidad, acción de incumplimiento, planificación y asignación de presupuesto son las mismas que las antes descritas en materia constitucional.

#### **1.5.4. Del control**

Respecto al control, Zanobini citado por Miguel Marienhoff expresa: “[...] es la que se ejerce sobre los actos de la administración, o sobre los actos de los administrados vinculados a ella, con el objeto de verificar la legitimidad e incluso la oportunidad o conveniencia de dichos actos.”<sup>112</sup>

Por su parte, Dromi señala que el poder va unido a la existencia del Estado, el cual es manifestado a través del control, el mismo que es necesario para el desarrollo armónico de la sociedad, en cuanto procura el ejercicio libre de los derechos.<sup>113</sup> Es decir, a través del control estatal, se asegura la satisfacción de las necesidades del ciudadano, aunque para ello, se imponga sanciones frente al incumplimiento de la normativa.

En Ecuador los sectores estratégicos son de decisión y control exclusivo del Estado; cuando las empresas públicas son las gestoras de los sectores estratégicos, son sometidas al control de la Contraloría General del Estado, a la Unidad de Auditoría Interna de la empresa Pública, al Consejo de Participación Ciudadana; siendo la Contraloría General del Estado la que dirige el sistema de control administrativo en las empresas públicas sujetas a los Sistemas de Control Externo e Interno. La Contraloría General del Estado realiza el control externo mediante auditoría financiera a través de empresas de auditorías especializadas en cada industria o sector, calificadas para el efecto.<sup>114</sup>

Para el efecto, también se crearon las Agencias de Regulación y Control del sector de hidrocarburos, minería, telecomunicaciones, agua, electricidad, cuyo objetivo es la regulación de los aspectos técnico-económicos y operativos del sector, elaborar pliegos tarifarios; emitir regulaciones efectuando los controles correspondientes, como mecanismos de protección a los derechos de los consumidores.

Para finalizar con este capítulo, se concluye que el momento de surgimiento de los sectores estratégicos, es en la época que se desarrolló el Estado de Bienestar, pues

---

<sup>112</sup> Zanobini, citado en Miguel Marienhoff, *Tratado de Derecho Administrativo* (Bueno Aires: Abeledo- Perrot, 2001) , 104.

<sup>113</sup> Dromi, *Derecho Administrativo*, 55.

<sup>114</sup> Ecuador, *Ley de Empresas Públicas*, Registro Oficial 48, Suplemento, 16 de octubre del 2009.

en este modelo se los identificó y vinculó con la intervención estatal directa, precisamente por su importancia política, económica o social; sin embargo, conforme las definiciones de sector y estratégico, junto con la renovada concepción ya manifestada a inicios de los años ochenta, se colige que los sectores estratégicos independientemente de la intervención que el Estado realice, son los que cumplen con uno de los tres parámetros: importancia económica, política o social, el resto de consideraciones vendrán dadas en función de las políticas de los gobiernos de turno.



## **Capítulo dos**

### **El transporte aéreo como sector estratégico**

Con el objetivo de determinar si el transporte aéreo puede ser valorado como un sector estratégico, este capítulo estará comprendido por dos partes: en la primera parte se estudiará brevemente al transporte en general, su definición, los tipos y la necesidad de su existencia, para luego concluir con datos estadísticos de su representación en cuanto al VAB en la economía nacional y su relación estadística con algunas industrias estratégicas. La segunda parte estará centrada en el estudio del transporte aéreo, partiendo desde su definición, caracterización y tipología, para finalmente analizar y verificar bajo qué parámetros el transporte aéreo podría ser calificado como sector estratégico.

#### **2.1. Del transporte**

##### **2.1.1. Definición y tipos de transporte**

El diccionario de la lengua española lo define como: “Sistema de medios para conducir personas y cosas de un lugar a otro.”<sup>115</sup> Mikel Mauleón Torres precisa sobre transporte de mercancías como: “[...] el traslado de productos desde un origen a un destino.”<sup>116</sup> Esta definición aplica para todos los medios de transporte.

Los tipos de transporte son: terrestre, ferroviario, marítimo, fluvial, aéreo e intermodal. Su operación depende del hecho técnico a él asociado. La presente investigación estará centrada en el transporte aéreo como el mecanismo a través del cual las personas alcanzan la conectividad.

##### **2.1.2. De la necesidad y el impacto económico de transporte**

La necesidad de la actividad de transporte ha sido citada por Manuel Luis Pazos Casado siguiendo a Thomson, quien señala que el transporte es útil por lo siguiente: Para el desplazamiento de las personas entre diferentes lugares en donde se producen varios bienes; el comercio, en cuanto al traslado de materia prima y la posterior distribución del producto final; el mejoramiento de la calidad del transporte es proporcional al progreso de la calidad de vida de las personas; mantener el control

---

<sup>115</sup> Real Academia de la Lengua Española. Diccionario en línea: <http://dle.rae.es/?id=aMhvXp>.

<sup>116</sup> Mikel Mauleón Torres, *Transporte, operadores, redes* (Barcelona: Ediciones Díaz de Santos, 2014), 1.

político y militar; intensificación de las relaciones sociales, culturales, entre otras.<sup>117</sup>

En este orden de ideas, las razones por las que existe el transporte son de diversa naturaleza. De manera general, el transporte encuentra su justificativo en la importancia que representa para la movilidad<sup>118</sup> de las personas y de los bienes, es decir, en el mejoramiento de sus condiciones de vida, pues les permite acceder a bienes y servicios. Por su parte, Gaspar Ariño concede relevancia al transporte, por la integración social y política que genera entre los estados.<sup>119</sup>

Conforme lo manifiestan los autores antes citados, el transporte es un medio elemental para que los pueblos alcancen el desarrollo económico, social y político. En el mundo globalizado sería impensable vivir tan solo un día sin transporte que facilite las relaciones dentro los procesos económicos, sociales, políticas o culturales. A ello se suma el hecho de que la existencia de transporte es la diferencia entre la vida y la muerte, pues las largas distancias, unido a la falta de movilización podría significar la muerte de una persona ya sea por falta de medicina, atención médica, acceso a alimentos, servicios, entre otros.

Desde el punto de vista económico se exponen algunos datos estadísticos<sup>120</sup> aportados por el Banco Central del Ecuador, sobre el impacto económico del transporte, representados en su relación con el VAB durante el año 2016 y 2017. Estos datos muestran que el transporte entre el primer periodo del año 2016 y el último trimestre del año en cuestión, ha tenido un crecimiento de US \$22.186.474 a US \$23.043.470 millones; con un incremento del porcentaje de participación en el total del VAB de 4.99% en el primer trimestre del año 2016 a 5.02% en el último trimestre del mismo año. Esto sugiere en parte, que la demanda por transporte ha aumentado y con ello el crecimiento de la economía. De la misma manera, los datos estadísticos del transporte en relación a varias industrias, algunas de ellas consideradas estratégicas, son los siguientes: Los datos reflejan que el total de VAB aportado por estos sectores es de US \$90.171.529 millones, de los cuales el transporte representa US \$4.516.374 millones, por encima del petróleo y minas que representan US \$4.187.923 millones. El sector que mayor porcentaje de participación en el total del VAB es el transporte con el 5.01 %,

---

<sup>117</sup> J.M, Thomson, Teoría económica del transporte, 1974 citado en Manuel Luis Pazos Casado, *Análisis económico de la liberalización del transporte aéreo: efectos sobre el sistema aeroportuario de Andalucía 1986-2001* (Barcelona: Universidad de Sevilla, 2006), 26.

<sup>118</sup> La movilidad será explicada más adelante en cuanto a su importancia del transporte aéreo para el desarrollo social de la colectividad.

<sup>119</sup> Gaspar Ariño, *Principios de Derecho Público*, 760 -59.

<sup>120</sup> Ver Anexo 1.



por encima de las demás industrias.<sup>121</sup>

En el año 2017, en relación al VAB, el transporte y almacenamiento representó 4'982,003 con una participación del 7% por encima de las comunicaciones e información, generación, captación y distribución de energía. De lo cual se obtiene que la participación del transporte en el VAB ha incrementado en aproximadamente dos puntos respecto del año 2016.<sup>122</sup>

Con los datos antes mencionados se podría inferir que el transporte podría ser considerado estratégico desde el punto de vista de económico, pues los valores que figuran en relación a su aportación al VAB son mayores respecto a los otros sectores considerados estratégicos.

## 2.2. Definición de transporte aéreo

De manera general el transporte puede definirse como: “[...] el movimiento de personas y mercancías a lo largo del espacio físico mediante tres modos principales: terrestre, aéreo, marítimo o alguna combinación de éstos.”<sup>123</sup> El Reglamento de permisos de operación para la prestación de transporte aéreo comercial define al servicio de transporte aéreo como: “[...] una modalidad del sistema del transporte, para la prestación de un servicio de transporte aéreo público de pasajeros, carga y correo, con fines comerciales.”<sup>124</sup>

En la Convención de Chicago<sup>125</sup> no existe una definición expresa de transporte aéreo, pero está definido como servicio aéreo todo servicio aéreo regular efectuado por aeronaves de transporte público de pasajeros, correo o carga. En el Código Aeronáutico ecuatoriano está establecido que dentro de los servicios de transporte está el transporte aéreo. Entonces, el transporte aéreo es el servicio de traslado de personas, correo, equipaje, mercancías y demás cargamento de un lugar a otro a través de la utilización de aeronaves, con fines de lucro.

---

<sup>121</sup> Subgerente de Programación y Regulación del Banco Central del Ecuador, oficio n°. BCE-SGPRO-2017-0077-OF de 12 de mayo de 2017.

<sup>122</sup> Subgerente de Programación y Regulación del Banco Central del Ecuador, oficio n°. BCE-SGPRO-2018-0413-OF de 19 de octubre de 2018.

<sup>123</sup> Gines de Rus, Javier Campos y Gustavo Nombela, *Economía del transporte* (Barcelona: Universidad de las Palmas, 2003), 3.

<sup>124</sup> Ecuador, *Reglamento de permisos de operación para la prestación de los servicios de transporte aéreo comercial*, Registro Oficial 188, 26 de febrero de 2018, art. 3, let. h).

<sup>125</sup> Convención que será tratada en el Capítulo tres.

### 2.3. Tipos de transporte aéreo

El artículo 102 del Código Aeronáutico del Ecuador divide a los servicios de transporte aéreo en:

- *Servicio doméstico o interno.* -Es prestado dentro del territorio nacional.
- *Servicio internacional.*- “Es el efectuado entre el Estado ecuatoriano y un Estado extranjero o entre dos puntos del Ecuador, con escala prevista en un Estado extranjero.”<sup>126</sup>

Los servicios antes detallados de conformidad con el artículo 4 de Reglamento de Permisos de Operación para la prestación de servicios de transporte aéreo comercial y el artículo 103 del Código Aeronáutico divide al servicio de transporte aéreo en regular y no regular, siendo sus definiciones conforme la normativa, las siguientes:

- Servicios de transporte aéreo regular, entendido como: “[...] servicio de transporte aéreo regular de pasajeros, carga y correo, en forma combinada o exclusiva de carga, aquellos vuelos que se ofrecen al público y se realizan con sujeción a rutas, frecuencias, horarios e itinerarios aprobados; tales condiciones deben cumplirse en su conjunto. [...]”<sup>127</sup> La existencia de itinerarios, frecuencias, horarios y la accesibilidad permanente al público constituyen características que en la legislación comparada se aceptan como necesarias para que exista un servicio de transporte aéreo regular.
- Servicios de transporte aéreo no regular, definidos como: “Son los que carecen de las características que reúnen los vuelos regulares.”<sup>128</sup> Es decir, no se sujetan a rutas, frecuencias, ni itinerarios prefijados. Serán considerados como servicios no regulares: Taxi aéreo, vuelos chárter, vuelos especiales y vuelos estacionales.<sup>129</sup>

El transporte aéreo no regular tiene como finalidad atender una demanda eventual, por lo tanto, se caracteriza por ser complementario del transporte regular. La importancia de distinguir entre los servicios regulares y no regulares está en que la Convención de Chicago de 1944 suscrita por 142 Estados, entre ellos Ecuador, establece en los artículos 5 y 7, un régimen jurídico distinto para cada tipo de servicios.

---

<sup>126</sup> Ecuador, *Código Aeronáutico*, Registro Oficial, 244, Suplemento, 5 de abril del 2006, art. 102.

<sup>127</sup> Ecuador, *Reglamento de permisos de operación para la prestación de servicios de transporte aéreo comercial*, Registro Oficial 188, 26 de febrero de 2018, art 3, let. i.

<sup>128</sup> *Ibíd.*, let. j.

<sup>129</sup> Ver las definiciones en: Ecuador, *Código Aeronáutico*, Registro Oficial. 435, Suplemento, 11 de enero de 2017, art. 103-2.

En los vuelos regulares prevalece la soberanía de los Estados, por tanto, tienen la libertad de limitar el acceso si no hay la correspondiente autorización. En tanto, si se trata de vuelos no regulares existe la libertad de sobrevuelo y de escala técnica y además se puede embarcar y desembarcar pasajeros, carga correo con sujeción a las normas que determine el Estado correspondiente.

Es así que los que deseen prestar un servicio de transporte aéreo ya sea regular o no regular, tienen la obligación de solicitar ante el Consejo de Aviación Civil el permiso de operación según las disposiciones del Reglamento de permisos de operación para la prestación de los servicios de transporte aéreo comercial y la certificación técnica que será otorgada por la Dirección General de Aviación Civil, en observancia a las Regulaciones Técnicas de la Aviación Civil (RDAC).

#### **2.4. Los aeropuertos como infraestructuras que sustentan el transporte aéreo**

Las infraestructuras son instalaciones y espacios utilizados para los servicios de aeronavegación en tierra, agua o aire; y, agrupan todos los elementos que colaboran en el desarrollo de la actividad aérea, estos pueden ser: los aeródromos, aeroparques y todas las instalaciones que éstos posean para posibilitar el desarrollo de la aeronavegación, etc.<sup>130</sup>

Los aeropuertos son las infraestructuras en donde se sustenta el transporte aéreo y su desarrollo depende de cuatro elementos fundamentales: “el flujo de pasajeros y bienes que tiene lugar en sus terminales; su entorno físico, social y económico; su naturaleza como unidad generadora de negocios, y los agentes que operan dentro del mismo, principalmente líneas aéreas y concesionarios de servicios comerciales.”<sup>131</sup>

Según el Código Aeronáutico ecuatoriano, los aeródromos se clasifican en públicos, privados y militares.<sup>132</sup> Conforme lo establece este cuerpo normativo, los aeródromos están compuestos por edificios e instalaciones, en donde despegan y aterrizan las aeronaves, siendo la autoridad aeronáutica la encargada de habilitarlos y establecer regulaciones para su funcionamiento.<sup>133</sup> “Los públicos están abiertos al público y su administración y operación estará a cargo de la Dirección General de

---

<sup>130</sup> Ricardo A Foglia y Angel Mercado, *Derecho Aeronáutico* (Buenos Aires: Abeledo Perrot, s.f), 71

<sup>131</sup> Ofelia Betancor y Roberto Rendeiro, *Aeropuertos*, citado en Antonio Estache, *Privatización y regulación de infraestructuras de transporte* (México D.F: Alfaomega, 2003), 51.

<sup>132</sup> Código Aeronáutico, art. 25.

<sup>133</sup> *Ibíd.*, art. 24.

Aviación Civil;”<sup>134</sup> y, en los privados su administración son de responsabilidad de las personas a quienes pertenezcan o posean el derecho sobre ellos.<sup>135</sup>

El Estado central tiene facultades y derechos sobre los aeropuertos, siendo considerado servicio público, según lo cual el Estado garantiza que este servicio “[...] responda a los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad.”<sup>136</sup>

El artículo 1 de la Ley de Aviación Civil ecuatoriana atribuye a la DGAC la “[...] planificación, regulación y control aeroportuario y de aeronavegación civil en el territorio ecuatoriano. Le corresponde la construcción, operación y mantenimiento de aeródromos y helipuertos civiles y de sus servicios e instalaciones, incluyendo aquellos característicos de las rutas aéreas, en forma directa o por delegación, según sean las conveniencias del Estado [...]”;<sup>137</sup> pudiendo delegarse estas infraestructuras a la iniciativa privada a empresas nacionales o extranjeras. Además, el artículo 314 del mismo cuerpo normativo señala “[...] que previa autorización del Presidente de la República, los municipios podrán construir, administrar y mantener aeropuertos, para el efecto, ejercerán las facultades directamente o delegarlas a empresas mixtas o privadas mediante concesión, asociación, capitalización o cualquier otra forma contractual de acuerdo a la ley.”<sup>138</sup>

Hasta el 2012 existió una falta de separación de funciones, en cuanto a la gestión, regulación y planificación, pero afortunadamente en el Plan Estratégico de Movilidad 2013-2037 se ha previsto que estas actividades estén separadas.<sup>139</sup> Para tal efecto, se planteó la creación de un organismo autónomo e independiente de la DGAC que se encargue de la gestión de los aeropuertos. Todo esto concuerda con las recomendaciones de la OACI<sup>140</sup> en correspondencia con la gestión económica de los aeropuertos, lo cual es saludable para lograr eficiencia en la gestión aeroportuaria; sin embargo, estos cambios aún no son plasmados en la legislación aeronáutica, siendo

---

<sup>134</sup> *Ibíd.*, art. 25.

<sup>135</sup> *Ibíd.*, art. 31.

<sup>136</sup> Constitución de la República del Ecuador, Art. 261.

<sup>137</sup> Ley de Aviación Civil, art. 1.

<sup>138</sup> Ecuador, *Ley de Aviación Civil*, Registro Oficial 435, Suplemento, 11 de enero del 2007, art. 1.

<sup>139</sup> Según lo manifestado por la Subsecretaria de Transporte Aéreo, en la actualidad no va a ser viable esta separación de funciones, aunque sea lo idóneo, pues la creación de una empresa pública, en las actuales condiciones económica es complicado.\*

\*Jessica Alomía Méndez, entrevistado por el autor, 11 de junio de 2018. Para leer la entrevista completa, ver anexo 2.

<sup>140</sup> OACI, *Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea*, 2012, 5, [https://www.icao.int/publications/Documents/9082\\_cons\\_es.pdf](https://www.icao.int/publications/Documents/9082_cons_es.pdf).

imprescindible una reforma legal que posibilite hacer los cambios ya planificados desde hace 5 años.

En el contexto mundial la gestión aeroportuaria se ha desarrollado en un primer momento en forma centralizada, es decir el gobierno central asume la gestión de tales infraestructuras y son organizadas de forma unificada, manteniendo el Estado el control y la propiedad de sus aeropuertos. Este es el caso de España, en el que los aeropuertos son gestionados de manera integrada y se los concibe como una sola infraestructura, así lo definió el Ministerio de Fomento de España.<sup>141</sup> En los demás países de la Unión Europea la gestión es individualizada, en donde los gobiernos locales o regionales son los que tienen la titularidad parcial o total de la mayoría de los aeropuertos. Tal es el escenario de los países que tienen un gran volumen de tráfico como son: Alemania, Francia, Italia y Reino Unido (que ya no forma parte de la Unión Europea).<sup>142</sup>

El modelo de gestión de aeropuertos más común en Europa es el caracterizado por la gestión individualizada, cuya titularidad es pública o mixta ya sea por parte del gobierno nacional, regional o local, según sea el caso. Es más, ahora la gestión pública se ha abierto a la participación privada, distinguiéndose varias formas de propiedad en los aeropuertos europeos. Igualmente ahora, se ha originado un modelo comercial en el que existen compañías públicas, mixtas o privadas que gestionan los aeropuertos,<sup>143</sup> lo cual significa que los aeropuertos sean vistos como oportunidades de negocio, en el que todos los que intervienen son considerados clientes potenciales de los servicios que se prestan en las infraestructuras referidas.

Las ideas privatizadoras nacen por la insatisfacción existente de la actuación pública y por la falta de asignación de presupuesto público para financiar las infraestructuras o en sí la prestación del servicio.<sup>144</sup> La idea de independencia económica y financiera de las infraestructuras aeroportuarias ha llevado a algunos Estados a optar por la privatización.<sup>145</sup> En estos modelos se considera que la intervención del Estado respecto a la regulación y control debe ser determinante, pues los gestores aeroportuarios en busca de la eficiencia del negocio, podrían establecer

---

<sup>141</sup> España Ministerio de Transporte, Respuesta del gobierno central a la Pregunta escrita 184/041934 (*VII Legislatura*), Boletín Oficial del Congreso 473, 24 de enero de 2003, 579.

<sup>142</sup> *Ibíd.*

<sup>143</sup> *Ibíd.*, 17.

<sup>144</sup> *Ibíd.*, 69

<sup>145</sup> Ofelia Betancor y Roberto Rendeiro, *El transporte aéreo en Europa* (Barcelona: Papeles de Economía española, 1999), 70-1.

tarifas desmedidas que se desplazarían hacia los usuarios, lo cual es perjudicial para la visión de servicio público.

Tomando en consideración lo anteriormente mencionado, la gestión aeroportuaria en Ecuador es mixta, pues los aeropuertos con mayor tráfico del país como son los aeropuertos de: Quito, Guayaquil y Cuenca están bajo la competencia de los municipios, los cuales han concesionado su gestión a empresas privadas. Los demás aeropuertos son gestionados por DGAC a excepción del que está ubicado en Baltra, el cual está concesionado. Se planea que los 29 aeropuertos actuales sean jerarquizados por las categorías dadas por la DGAC, es decir comercial o de conectividad doméstica.

En este contexto, la gestión mixta como un primer paso es coherente, pues actualmente los aeropuertos están en un proceso de jerarquización y de cierre, lo cual va a permitir verificar la verdadera necesidad de dichas infraestructuras en ciertos territorios. La cuestión está en buscar un equilibrio, entre la satisfacción del usuario y la eficiencia económica del sector, lo cual va a permitir que en el futuro exista una sana competencia entre aeropuertos, lo mismo que va a ser determinante para que un aeropuerto pueda ofrecer el mejor producto a su cliente y alcanzar la autosuficiencia establecida como objetivo en el PEM para el 2030.

Se considera que el desarrollo de las infraestructuras de transporte aéreo debe ir avanzando conjuntamente con el progreso del servicio de transporte aéreo, que como fue mencionado, éste tiende a la liberalización, por lo cual los gobiernos deben tomar alternativas idóneas para que las infraestructuras respondan a la demanda de pasajeros, con estándares de seguridad y calidad en la prestación del servicio, todo ello a través de una adecuada regulación económica y técnica que responda a la realidad territorial y económica de los habitantes donde se van a localizar dichas infraestructuras.

## **2.5. Plan estratégico de movilidad 2013- 2037**

El Plan estratégico de movilidad que en adelante se lo denominará PEM es un instrumento técnico y político que con una visión multimodal busca que el sistema de transporte sea articulado, integral, conectado y completo, mediante el cual el Estado es el regulador y planificador, a través de la definición de programas de actuación en relación a infraestructuras, equipos, marco institucional y la gestión.<sup>146</sup> El PEM ha dividido los 25 años de su vigencia en tres periodos de 8 años, con una etapa de control

---

<sup>146</sup> Ecuador Ministerio de Obras Públicas y Movilidad, “Plan Estratégico de Movilidad 2013-2037”, Ministerio de Obras Públicas y Movilidad, 2016, 11, 14, [https://www.obraspublicas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/04/Plan\\_Estrategico-de-Movilidad.pdf](https://www.obraspublicas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/04/Plan_Estrategico-de-Movilidad.pdf).

cada 4 años, en razón de los periodos legislativos y pretende ser el plan macro al que se sujeten los demás planes y proyectos.

Los objetivos que fija el plan son para los años 2020, 2028 y 2037. En el primer periodo, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas se consolidará como autoridad rectora del Sistema de transporte y se organizará al sistema. En el segundo periodo, se establece el marco futuro del desarrollo del sistema de transporte. Y en el tercer periodo, está el punto final del PEM, en donde las metas antes planificadas son cumplidas y en el que se ejecutarán acciones de buenas prácticas, para que el Sistema de Transportes del Ecuador sea un ejemplo para los demás países de la región.<sup>147</sup>

Los objetivos antes citados muestran el enfoque del Plan a partir del año 2013 hasta el 2037, lo cual refleja el interés de lograr la modernización del sistema de transporte. Al concebirle de forma integral, se quebranta la práctica de una planificación de 4 años correspondiente a los periodos presidenciales de cada gobierno. Este plan contempla varias acciones a corto, mediano y largo plazo, con periodos de control intermedios, lo cual permitirá dar continuidad y perfeccionamiento a las políticas y proyectos en beneficio de los usuarios.

El modelo de gestión del transporte aéreo establecido en el PEM está basado en la planificación, en la eficiencia, y la supervisión técnica, económica y de planificación, para lo cual, las instituciones deben estar consolidadas, con responsabilidades definidas, régimen económico definido entre otras.<sup>148</sup> De esta manera, el Plan es una herramienta que impulsa la eficiencia de las inversiones, siendo indispensable que las instituciones sean organizadas, con roles definidos y en el que la aplicación de las políticas sea supervisada.

Entre los programas y las acciones dirigidas a garantizar la movilidad y conectividad del país están las siguientes:

- Edificación de nuevos aeropuertos en la región amazónica.
- La supresión de los subsidios al combustible que han favorecido al transporte aéreo doméstico. En su lugar se crearán subvenciones que beneficiarán a los usuarios, en las zonas en las que realmente hay una necesidad de movilidad.<sup>149</sup>

En esta misma línea, están establecidas una serie de actuaciones para planificar y mejorar las inversiones; con ello la obligatoriedad de realizar planes directores, en los

---

<sup>147</sup> *Ibíd.*, 14-9.

<sup>148</sup> *Ibíd.* 134.

<sup>149</sup> *Ibíd.*, 173.

cuales se garantizará que toda inversión sea respalda por estudios técnicos y actuaciones que incluyen: modernizaciones o mejoras de la capacidad; adaptaciones a la normativa de la OACI; reposición y conservación de infraestructuras y equipos aeroportuarios.<sup>150</sup> Es decir, los planes directores serán un instrumento técnico y económico para que se construyan infraestructuras y se abran rutas en función de las necesidades colectivas, prescindiendo de criterios subjetivos carentes de sustento económico y técnico, cuya omisión han conllevado a pérdidas económicas del Estado, perjuicio a las operadoras y consecuentemente a los usuarios.

## **2.6. Elementos que califican al transporte aéreo como sector estratégico**

### **2.6.1. Importancia económica**

En el informe denominado “AVIATION BENEFITS 2017”, muestra datos relevantes sobre los impactos económicos del transporte aéreo en el mundo; con un total de US \$2.7 trillones de dólares, entre impactos directos, indirectos, inducidos y catalíticos. De esta manera, los impactos directos ascienden a US \$664.5 billones; los indirectos a US \$761.4 billones; los inducidos a US \$355 billones y los catalíticos a USD 892.4 billones; enfatizando en que la industria del turismo es la más beneficiada, pues aproximadamente US \$1.2. billones de turistas utilizan el transporte aéreo para trasladarse anualmente.<sup>151</sup>

En este orden de ideas, dentro del país, existen 23 compañías aéreas que se dedican a realizar operaciones de transporte aéreo internacional, entre las cuales 9 prestan el servicio de transporte aéreo regular y no regular; y, las restantes sólo se dedican a una de las dos modalidades.<sup>152</sup> En relación al transporte aéreo de carga, hay 26 compañías aéreas, de las cuales 9 se dedican a prestar el servicio regular y no regular; mientras que las demás realizan operaciones regulares o no regulares, de forma exclusiva<sup>153</sup> Así, a través de la cantidad de pasajeros y toneladas de carga transportadas por dichas aerolíneas, se verifica la relevancia del transporte aéreo a nivel nacional.

En relación a los datos obtenidos de la Coordinación General de Estadísticas de

---

<sup>150</sup> *Ibíd.*, 174.

<sup>151</sup> Industry High Level Group, “Aviation Benefits 2017”, *Industry High Level Group, 2017*, 9-10, <https://www.iata.org/policy/Documents/aviation-benefits-%20web.pdf>\*

\*Industry High Level Group, es un grupo de alto nivel compuesto por funcionarios de: Airports Council International (ACI), the Civil Air Navigation Services Organisation (CANSO), International Air Transport Association (IATA) y International Coordinating Council of Aerospace Industries Associations (ICCAIA).

<sup>152</sup> Ver Anexo 1

<sup>153</sup> Ver Anexo 1.



Investigación MINTUR, se desprende que durante el año 2017, llegaron al Ecuador 927, 237 personas y salieron 1'232,858 personas por vía aérea.<sup>154</sup> De la misma manera, en relación a los medios de transporte utilizados, se destaca el transporte aéreo, con 2'249,967 viajes desde Ecuador, representando el 77, 73 %, por encima del transporte terrestre con 625,406 viajes, fluvial con 2448 viajes y marítimo con 16754 viajes.<sup>155</sup> De lo anotado, se verifica la preferencia de los usuarios por el transporte aéreo, en virtud de las ventajas que representa respecto a la seguridad y su capacidad de conectar grandes distancias en el menor tiempo, en comparación con los otros medios de transporte.

En cuanto al transporte aéreo de carga y correo, se exportaron una totalidad 186,707.85 toneladas métricas durante el año 2017<sup>156</sup>, según el siguiente detalle: 148,499.38 toneladas correspondiente a flores, representando el 80%; 110.58 toneladas métricas de correo, con el 1%; y, otra carga en general 37,087.90 toneladas métricas, reflejando el 19% del total de la carga transportada; siendo las flores, el producto de mayor exportación a través de este medio.<sup>157</sup> En este sentido, la producción de flores es la tercera actividad con mayor proyección económica, después del banano y el camarón.<sup>158</sup>

Por otra parte, en relación a los datos generados por la imposición directa<sup>159</sup> vinculada al transporte aéreo, es de US \$ 24'994,182.34; mientras que la imposición indirecta<sup>160</sup> es de US \$ 64'587,035.78 millones, durante el año 2016<sup>161</sup> En el año 2017, el rubro por imposición directa se incrementó a US \$27'006,000 al igual que los valores respecto a la imposición indirecta, esto es US \$70'175,000.<sup>162</sup> Lo cual demuestra que el transporte aéreo no es una actividad estática, sino que está en pleno desarrollo, por su

---

<sup>154</sup> Ecuador Ministerio de Turismo, “Llegadas y Salidas Internacionales en Ecuador Análisis por nacionalidad” *Ministerio de Turismo*, accedido 2 de noviembre de 2018, <https://public.tableau.com/profile/cifras.turismo.gob.ec#!/vizhome/LlegadasySalidasInternacionales/Carulla>

<sup>155</sup> En Ecuador Ministerio de Turismo, “Llegadas y Salidas Internacionales en Ecuador Análisis por nacionalidad”, *Ministerio de Turismo*, accedido 1 de noviembre de 2018, [https://public.tableau.com/profile/cifras.turismo.gob.ec#!/vizhome/MovimientosmigratoriosdelEcuadorpornacionalidad-residencia/Movimientos\\_Ec](https://public.tableau.com/profile/cifras.turismo.gob.ec#!/vizhome/MovimientosmigratoriosdelEcuadorpornacionalidad-residencia/Movimientos_Ec)

<sup>156</sup> La representación de valores corresponden a la totalidad de carga en los aeropuertos de Quito y Guayaquil.

<sup>157</sup> Director de Coordinación de Transporte Aéreo, oficio de respuesta n°. MTOP-DCTA-18-13-OF de 06 de noviembre de 2018.

<sup>158</sup> Expoflores, “Informe de exportaciones Principales competidores”, *Expoflores, Ecuador*, 2017, 1, <https://expoflores.com/wp-content/uploads/2018/02/INFORMECOMPETIDORES2017.pdf>.

<sup>159</sup> Representa la recaudación por impuesto a la renta, impuesto ambiental, impuesto a la propiedad de vehículos motorizados, ISD, patentes y otros ingresos.

<sup>160</sup> Vinculado a la recaudación por IVA interno, IVA importaciones e ICE importaciones.

<sup>161</sup> *Ibíd.*

<sup>162</sup> Director Nacional de Centro de Estudios Fiscales del Servicio de Rentas Internas, oficio de respuesta n°. 917012018OCEF003123 de 6 de noviembre de 2018.

impacto en la economía.

Respecto a los empleos generados, las aerolíneas registradas en el Ecuador emplearon a 810 personas; las agencias de viajes operadoras dieron 3,046 empleos y crearon adicionalmente 5,193 empleos en las agencias de viajes internacionales mayoristas y duales; en total se generaron 11,049 empleos directos durante el año 2015.<sup>163</sup> Así mismo, Quiport proporcionó información del año 2016, mostrando que generó 8,228 empleos directos y 1.513 empleos indirectos, dando un total de 9.741 entre directos e indirectos.<sup>164</sup>

Entonces, del análisis de los datos antes señalados, se determina que el transporte aéreo es una actividad que tiene una considerable importancia económica en el contexto mundial y local, precisamente por los efectos directos, indirectos, inducidos y catalíticos en la economía, generando un total de US \$2.7 trillones de dólares anuales a nivel global, conforme antes fue mencionado.

De esta manera, se considera que desde la perspectiva económica, el transporte aéreo puede ser denominado estratégico, principalmente por las siguientes consideraciones:

a) La industria del transporte en el año 2016 y 2017, tuvo mayor representatividad, respecto a otros sectores que son considerados estratégicos, en el total del VAB.

b) Los importantes efectos en la economía nacional, siendo los siguientes: los empleos directos e indirectos generados; los impactos catalíticos, vinculados a la actividad turística y producción de flores, siendo el transporte aéreo el medio de transporte que prefieren los usuarios, en relación al marítimo, fluvial y terrestre, lo cual se verificó en los datos respecto al número viajes realizados y de pasajeros que ingresaron y salieron del país en el año 2017, lo que está vinculado directamente con la actividad turística. En relación a la producción de flores, es la tercera actividad agrícola más representativa, registrando 159,010 toneladas de flores exportadas, generando un total de US \$881'472,000. En cuanto a esta actividad, la Subsecretaria de Transporte

---

<sup>163</sup> Subsecretaria de Transporte Aéreo, oficio n°. MTOP-STA-17-290-OF de 2 de octubre de 2017.\*

\*Con oficio No. MTOP-DCTA-18-13-OF de 06 de noviembre de 2018, el Director de Coordinación de Transporte Aéreo indicó que no contaban con los datos respecto al año 2017. De la revisión de la página del Ministerio de Turismo, no existe un boletín actualizado en relación al año 2017.

<sup>164</sup> Subsecretaria de Transporte Aéreo, oficio n°. MTOP-STA-17-290-OF de 2 de octubre de 2017.\*

Aéreo manifestó que el transporte aéreo es el único medio de transporte a través del cual se transportan flores, siendo de vital importancia para el pleno desarrollo de la actividad florícola. Así mismo, en cuanto a los impuestos recaudados de la actividad, se constató que los datos del año 2017, se incrementaron en relación los del año 2016.

Todo lo anteriormente expuesto, demuestra que el transporte aéreo es una actividad con un alto potencial de desarrollo, que debe motivar a las autoridades para que sus acciones se dirijan al fortalecimiento institucional de las entidades encargadas de la emisión de políticas públicas; a que las actividades de control y gestión estén separadas, con la finalidad de que no existan conflictos de interés<sup>165</sup>; a la formulación y perfeccionamiento de planes, para que un mayor número de personas sean beneficiadas a través de este servicio. De la misma manera, en la generación de políticas públicas y estrategias de mercado, respecto al fomento de las actividades relacionadas con el transporte aéreo, esto es el turismo y la producción de flores, con el fin de que la actividad continúe incrementando su representatividad en la economía.

### **2.6.2. Importancia política**

En cuanto a la importancia política del transporte aéreo, se relacionará con el proceso de integración como sinónimo de unificación regional. La razón de esta vinculación es que el transporte aéreo cumple una función esencial en cualquier proceso integrador, ya que es fundamental que las comunicaciones se desarrollen al máximo para favorecer la integración.<sup>166</sup> En este contexto, al ser la integración un proceso político en el cual existe un sentido de comunidad, en el que confluyen afinidades y se superan diferencias con la finalidad de lograr el bienestar de cada uno de los Estados miembros, dará un parámetro de medición para determinar si el Ecuador en materia de transporte aéreo es de tal trascendencia política para considerarlo como estratégico, es decir en qué medida el Ecuador ha logrado estrechar lazos para el mejoramiento de vida de sus habitantes.

En este escenario, Guillermo Novoa, Jefe Departamento Legal de la Junta de Aeronáutica Civil de Chile en el año 2007, en el marco del Tercer Coloquio Regional de Transporte Aéreo, respecto a las metas de integración regional en materia de transporte

---

<sup>165</sup> Esto debido a que en existen aeropuertos gestionados por la Dirección General de Aviación Civil, y al mismo tiempo, esta entidad los controla y regula.

<sup>166</sup> Guillermo Novoa, "Integración regional del transporte aéreo" (ponencia, Tercer Coloquio Regional del Transporte Aéreo CLAC/IATA/ALTA/ACI-LAC, Isla Margarita, 16 al 18 de octubre de 2007).

aéreo, resaltó la relevancia de la integración regional llevada a efecto en la Unión Europea, en el que se consolidó un mercado comunitario, lo que trajo como consecuencia la liberalización del transporte aéreo, además que se estableció la nacionalidad única para las empresas aéreas de los Estados miembros.<sup>167</sup>

Las ideas propuestas por el funcionario chileno son valoradas en esta investigación, pues sintetizan el escenario y los objetivos a los cuales las políticas nacionales y regionales deberían enfocarse para que el transporte aéreo pueda alcanzar un desarrollo en el ámbito político, económico y social. El principal obstáculo para lograr esta integración regional son los procesos políticos que llevan internamente cada uno de los países, en los cuales la idea de soberanía, en muchas ocasiones limita los procesos de integración y en los que aún parece lejana la idea de un proceso similar al llevado por la Unión Europea.

A saber, se han observado algunas diferencias en los planteamientos sobre cómo el transporte aéreo podría coadyuvar a alcanzar dicha integración. Los debates en las diferentes conferencias internacionales, desde la realizada en Chicago en 1944 han estado divididas entre los que defienden la liberalización como una herramienta que conduciría a una mayor integración y los que tienen una postura proteccionista que tienden a fortalecer su mercado aeronáutico, previamente a realizar aperturas.

La posición del Ecuador es intermedia, por un lado, proteccionista pues si bien existe discrecionalidad para la fijación de tarifas, aún existen algunas disposiciones que imposibilitan a las compañías extranjeras realizar servicios regulares de transporte aéreo dentro del país con el objetivo de proteger a la industria nacional. Ahora bien, la integración política en materia de transporte aéreo se ha podido realizar a través de la suscripción de varios acuerdos sectoriales subregionales y bilaterales sectoriales, en los cuales se ha concedido hasta la cuarta libertad y la quinta cuando hay reciprocidad. En esta parte como un proceso cercano de integración me referiré al llevado efecto en la Comunidad Andina y así determinar el posicionamiento del Ecuador en cuanto los demás países de la Comunidad.

Al interior de la Comunidad Andina han acontecido varios hechos relevantes para materializar el proyecto de integración andina, de los cuales resaltan: la suscripción del Acuerdo de Cartagena en 1993, mediante el cual se creó el Grupo Andino, que en el año 1996 tomó el nombre de la Comunidad Andina; acuerdo que tiene como objetivos

---

<sup>167</sup> *Ibíd.*

“[...] promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social [...]”<sup>168</sup> En el año 2001, se suscribió un acuerdo mediante el cual se eliminaba el requisito de la visa y el pasaporte para trasladarse dentro de la región, señalándose, como único requisito los documentos nacionales de identificación, lo cual ha posibilitado que mayor cantidad de pasajeros provenientes de la Comunidad Andina ingresen y salgan del país. En el año 2013 se inició un proceso de reconfiguración de la Comunidad Andina, expidiéndose la Decisión No. 792, a través de la cual se conformó un grupo de alto nivel que tenía como objetivo presentar reformas que posibiliten concretar una nueva visión, lineamientos estratégicos, y la priorización de los ámbitos de acción de la Comunidad Andina.<sup>169</sup>

Los hechos descritos han influenciado en el desarrollo del transporte aéreo dentro de la Comunidad, pues en virtud de este proceso se han expedido varias decisiones, que han incrementado el traslado de pasajeros y carga al interior de la Comunidad, siendo las siguientes: Decisión No. 582, para la prestación de servicios de transporte aéreo internacional, regular y no regular, de pasajeros, carga y correo, separadamente o en combinación, realizados entre sus respectivos territorios, y entre éstos y terceros países, la cual deroga a las Decisiones Nos. 297, 320, 360 y 361; así mismo, está la Decisión No. 619, mediante la cual se expide las Normas para la Armonización de los Derechos y Obligaciones de los Usuarios, Transportistas y Operadores de los Servicios de Transporte Aéreo en la Comunidad Andina.

En suma, al interior de la Comunidad Andina se han ido flexibilizando las libertades del aire, se han reconocido varios derechos de los usuarios, transportistas y operadores del servicio; además que como un hecho trascendental, la presentación de la cédula de ciudadanía, como único requisito para ingresar al país, lo cual ha derivado en que una mayor cantidad de personas utilicen el transporte aéreo y consecuentemente exista un mayor intercambio comercial y cultural.

De esta manera, los datos estadísticos reflejan que en el año 2017, se transportaron 5'278,540 pasajeros entre los países que integran la Comunidad Andina, de los cuales, 1'850, 668 pasajeros correspondieron a Perú, seguido de Colombia con

---

<sup>168</sup> Comunidad Andina de Naciones, *Acuerdo de Integración Subregional Andino, 26 de mayo de 1969*, <http://www.comunidadandina.org/Normativa.aspx?link=TP>

<sup>169</sup> Comunidad Andina Trigésima séptima reunión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en forma ampliada con los representantes titulares ante la Comisión de la Comunidad Andina ampliada, *Decisión 792*, 19 de septiembre de 2013, DEC792.

1'801,000; Ecuador con 1'195,276; y, Bolivia con 431,596 pasajeros.<sup>170</sup> Respecto a los datos estadísticos del transporte de carga y correo dentro de la Comunidad Andina, reflejan 76,187 toneladas, de las que Colombia transportó 47,048 toneladas; Perú, 24,881 toneladas; Bolivia, 2,431 toneladas; y por último, Ecuador con 1 827 toneladas.<sup>171</sup>

De ello, se observa que Perú y Colombia han aprovechado en mayor medida las regulaciones expedidas por la Comunidad Andina, en cuanto a las libertades del aire y demás normativa relacionada al comercio intracomunitario. Ahora bien, al haber establecido como un parámetro de medición el nivel de integración lograda, en cuanto al número de pasajeros y carga transportados durante el año 2017 a nivel intracomunitario, Ecuador ocupa el tercer lugar, en el caso del transporte de pasajeros, lo cual es favorable, pues se verifica que al interior de la Comunidad, Ecuador está aprovechando la regulaciones respecto a captar la mayor cantidad de viajeros provenientes de los países de la Comunidad; y, en relación a la cantidad de carga y correo, ocupa el último lugar respecto a los demás países de la Comunidad, de lo cual se infiere que los productos que son exportados por el país, como son las flores, se los consume en mayor cantidad en países localizados fuera de la subregión.

Así, bajo este parámetro el transporte aéreo puede ser estratégico, considerando sus grandes oportunidades de crecimiento y sus indiscutibles efectos en lograr una mayor integración, en tanto que posibilitan la conectividad en general, partiendo siempre que es una decisión de los gobiernos de turno, fortalecer el proceso de integración para lograr mayores beneficios a la colectividad.

### **2.6.3. Importancia social**

Para determinar la importancia social del transporte aéreo, es preciso preguntarse a qué temas se asocia el transporte aéreo para ser de trascendental importancia social para que sea estratégico. En este sentido, el fin del transporte aéreo es permitir concretar el derecho a la movilidad. Según lo expresado por Georges Amar, experto francés en transporte público, la noción misma de persona o existencia personal se ve afectada por

---

<sup>170</sup> Comunidad Andina de Naciones, “Tráfico aéreo intracomunitario de pasajeros”, *Comunidad Andina de Naciones*, accedido el 18 de octubre de 2018, <http://extranet.comunidadandina.org/transporteAereo/Resultado.aspx?IDSECUENCIAL=78>.

<sup>171</sup> Comunidad Andina de Naciones, “Tráfico aéreo intracomunitario de carga y correo”, *Comunidad Andina de Naciones*, accedido el 18 de octubre 2018, <http://extranet.comunidadandina.org/transporteAereo/>.

la movilidad. También afirma que en términos filosóficos, la movilidad es un atributo esencial. ¡Somos *homo mobiles!*; en este sentido, insiste en la idea de que la movilidad debe ser considerada un derecho social, que posibilita el ejercicio de otros derechos, lo cual debe ser un compromiso y deber estatal.<sup>172</sup>

Se concuerda con lo manifestado por el autor respecto a que la movilidad debe ser entendida como un derecho, pues es un atributo de la persona, sin el cual cualquier ser humano no se desenvolvería plenamente. Es así que el artículo 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos señala la libertad de circulación o movimiento para viajar por cualquier parte del Estado donde habite; así como, ir y salir de cualquier país. Es decir, la movilidad debe ser entendida más allá del mero desplazamiento de un lugar a otro, involucra una serie de hechos relevantes para alcanzar el desarrollo social.

El Director General de Aviación Civil del Ecuador en el Día Internacional de la Aviación Civil en el año 2016 mencionó que en la actualidad se analiza el concepto de ciudades con movilidad, en la que los aeropuertos son ejes fundamentales para lograr la conectividad.<sup>173</sup> En la Sexta Reunión de la Conferencia Mundial de Transporte Aéreo llevada a efecto en Montreal en el año 2013, se definió a la conectividad como:

[...] una característica de las redes y se puede definir de manera tal que constituya un indicador de la concentración de la red. Por lo tanto, la conectividad es la capacidad de una red para transportar a un pasajero de un punto a otro con la menor cantidad posible de conexiones y sin aumento de la tarifa, centrándose, desde la perspectiva comercial, en los tiempos mínimos de conexión con la mayor facilitación lo que, en última instancia, redundará en beneficios para los usuarios del transporte aéreo.<sup>174</sup>

La palabra conectividad es habitualmente usada para asociarla con las telecomunicaciones, las nuevas tecnologías de la comunicación y la información; no obstante en el ámbito de los medios de transporte se utiliza también la palabra conectividad, relacionada a la capacidad de enlace que permite relaciones de movilidad. Los conceptos de movilidad, conectividad y transporte van articulados, ya que la conectividad hace posible la movilidad. Los factores que permiten la conectividad del transporte aéreo son: “la disponibilidad de los servicios de transporte aéreo, las prácticas

---

<sup>172</sup> Georges Amar, *Homo mobilis La nueva era de la movilidad* (Buenos Aires: La Crujía, 2011), 9-35.

<sup>173</sup> Giovanni Dillón, entrevistado por Javier Jurado, *Dirección General de Aviación Civil, “Día Internacional de Aviación Civil Dirección General de Aviación Civil 70 años sosteniendo los cielos del Ecuador”*, 6 de diciembre del 2016.

<sup>174</sup> OACI Asamblea General, *Mejora de la Conectividad y la facilitación del transporte aéreo*, 2013,18-22, [https://icao.int/Meetings/atconf6/Documents/WorkingPapers/ATConf6-wp020\\_es.pdf](https://icao.int/Meetings/atconf6/Documents/WorkingPapers/ATConf6-wp020_es.pdf).

de las líneas aérea hasta los procedimientos de seguridad de aviación y facilitación.”<sup>175</sup> De ello se precisa que el transporte es un elemento de la conectividad.

Las razones de asociar la movilidad y la conectividad a la importancia social son debido a que la movilidad es un derecho, el cual puede materializarse a través de la conectividad; así el derecho a la movilidad no deber ser un privilegio y la conectividad debe permitir integrar a todas las personas sin ningún tipo de distinción a las zonas donde se concentran actividades económicas generadoras de valor y empleo. La importancia social de transporte aéreo está materializada en la legislación extranjera y comunitaria al considerarla como servicio público. Así, el transporte aéreo en la Decisión de la Comunidad Andina No. 619, es considerado como servicio público, al igual que en Colombia,<sup>176</sup> Perú,<sup>177</sup> Argentina<sup>178</sup> y Venezuela.<sup>179</sup>

El sentido social del sector de transporte está en conectar lugares inaccesibles vía terrestre, aérea, fluvial, ferroviaria o marítima, tal es el caso que desde el año 2013 se empezó a implementar y a partir del año 2014, a ejecutar el servicio Tame Amazonía, que consiste en conectar a varias comunidades de la Amazonía con las ciudades, con la finalidad de que sus habitantes adquieran productos de primera necesidad, medicinas, trasladar mercancías, para trabajar o estudiar. Hasta el año 2015, este proyecto benefició a 22 mil personas.<sup>180</sup> En este orden de ideas, además de Tame Amazonía existen 14 empresas de aviación menor que operan en el Oriente Ecuatoriano.<sup>181</sup> Las empresas referidas ofrecen sus servicios a las poblaciones del oriente ecuatoriano y operan bajo las “RDAC 91N”<sup>182</sup> y “RDAC 135”<sup>183</sup> y transportan a indígenas, colonos, turistas,

---

<sup>175</sup> *Ibíd.*

<sup>176</sup> Constitución Política de Colombia, art. 24.

<sup>177</sup> Perú, *Ley de Promoción de los Servicios de Transporte Aéreo*, Registro Oficial 2852, 23 de mayo de 2005, art. 1.

<sup>178</sup> Argentina, *Ley 27.161*, Boletín Oficial del Estado 161, 29 de julio de 2015. art. 1.

<sup>179</sup> Bolivia, *Ley de Política Social e Integral*, Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 21 de octubre de 2009.

<sup>180</sup> Ecuador Tame. “Tame Amazonía: Servicio vital en el corazón de la Selva”. *Tame*, 4 de febrero de 2017, <https://www.tame.com.ec/index.php/en/noticias/2017/708-tame-amazonia-servicio-vital-en-el-corazon-de-la-selva>.

<sup>181</sup> Entre las cuales están : Servicio Aéreo Regional Cía. Ltda.; Aerokashurco; Alas de Socorro Ecuador; Aerotaisha; Amazonía Verde; Alphaorient; Sankip; Aeroconexos; Amazonas Air; Aero Sangay; Aero Morona; Aero Amazónico; O.P.I.P (Organización de pueblos Indígenas de Pastaza); Aerotsentsak. \*

\*Alejandro Rosero Pareja, “Cambios organizacionales en la industria del transporte aéreo para adaptarse a las nuevas condiciones del mercado: Un estudio de las empresas de transporte aéreo menor del Oriente ecuatoriano” (tesis maestría, Universidad Flacso, Sede Ecuador, 2017), 8, <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/xmlui/handle/10469/11802>.

<sup>182</sup> Regulaciones técnicas relacionadas a los vuelos de servicios comunitarios.

<sup>183</sup> Regulaciones técnicas referentes a los requisitos de operación: operaciones domésticas e internacionales regulares y no regulares.



profesores, médicos y trabajadores privados sobre todo de compañías de extracción de recursos naturales.<sup>184</sup>

Tame Amazonía oferta viajes a 34 pistas de Pastaza, Zamora Chinchipe y Morona Santiago, con un valor de USD 15 por cada pasajero adulto y USD 7.50 para niños y personas de tercera edad; aproximadamente 100 comunidades del oriente se benefician de este servicio; entre ellas está la comunidad de Loracahi que está ubicada en la provincia de Pastaza, en el límite con Perú, cuyos miembros utilizan el transporte aéreo, para llegar al Puyo en 45 minutos; recalando que si utilizarían la lancha a motor llegarían en 3 o 4 días.<sup>185</sup> Otro de los ejemplos que es pertinente resaltar es el de los miembros de la comunidad de Pinduyaku, que solamente para llegar a la pista de vuelo más cercana realizan un viaje de 24 horas.<sup>186</sup>

En este sentido, con el objetivo que las personas antes señaladas sigan beneficiándose de este tipo de servicio, se ha planificado en el Plan Estratégico Movilidad la definición de ciertas rutas sociales, que se dirigirán a zonas con necesidades de movilidad o conexión reducida, o que no existan otros medios o si existen conllevarían demasiado tiempo para llegar a los destinos. En el segundo lugar, se estimará los costes de operación de las rutas definidas, para en tercer lugar definir la subvención que se otorga. De tal manera, el transporte aéreo tiene una considerable importancia social, pues permite la movilidad de personas que están alejadas de las ciudades, incluyéndoles al proceso productivo, aún a expensas del Estado, pues este medio de transporte ha significado un antes y después en la vida de las comunidades amazónicas, permitiéndoles satisfacer sus necesidades más básicas.

Además, en cuanto a los empleos generados, son relevantes los datos aportados a nivel mundial, siendo que el transporte aéreo produce 62.7 millones de empleos, distribuidos entre 9.9 millones de empleos directos; 11.2 millones de empleos indirectos; 5.2 millones de empleos inducidos y 36.3 millones de empleos catalíticos.<sup>187</sup> En el año 2016, se generaron 2000 empleos directos relacionados al transporte aéreo, de acuerdo al Boletín de Estadísticas Turísticas 2011-2015; las aerolíneas registradas en el

---

<sup>184</sup> Rosero, “Cambios organizacionales en la industria del transporte aéreo para adaptarse a las nuevas condiciones del mercado: Un estudio de las empresas de transporte aéreo menor del Oriente ecuatoriano”, 16.

<sup>185</sup> *Ibíd.*

<sup>186</sup> Tame, “Tame Amazonía beneficia a más de 100 comunidades”, Tame (2017): <https://www.tame.com.ec/index.php/es/documentos>

<sup>187</sup> Industry High Level Group, Aviation benefits 2017, <https://www.iata.org/policy/Documents/aviation-benefits-%20web.pdf>.

Ecuador de manera directa en el 2015 proveyeron empleo a 810 personas; las agencias de viajes operadoras dieron 3.046 empleos y crearon otros 5.193 empleos en las agencias de viajes internacionales mayoristas y duales; en total se generaron 11.049 empleos directos.<sup>188</sup> La razón por la que se asocia la importancia social con el número de empleos generados, es debido a que conforme el artículo 33 de la Constitución de la República del Ecuador, el trabajo es un deber social y un derecho económico, medio de la realización personal, que permite el ejercicio de derecho a la salud, educación, alimentación, recreación, entre otros. Por lo anteriormente expuesto, el transporte aéreo bajo este parámetro debe ser considerado estratégico.

#### **2.6.4. Importancia ambiental**

No existen parámetros en la legislación nacional para determinar si una actividad es ambientalmente trascendente, sin embargo, el impacto ambiental junto con la sostenibilidad ambiental de la actividad de transporte aéreo son criterios a ser considerados en esta parte de investigación; para lo cual se examinará el impacto ambiental del transporte aéreo y si es sostenible en el tiempo.

En el caso del transporte aéreo los impactos ambientales están clasificados en locales y globales. Los primeros relacionados con “[...] la zona aeroportuaria, como el ruido, el deterioro de la calidad de aire local, el uso de suelo y la correspondiente alteración del medio natural.”<sup>189</sup>Y los segundos vinculados al: “[...] empleo de materias primas no renovables, como el petróleo y algunos metales como el titanio, el uso del espacio requerido por la navegación aérea y el ancho de banda radioeléctrica para las comunicaciones y la aportación al cambio climático.”<sup>190</sup>

Desde el enfoque de la sostenibilidad, el transporte aéreo no es una actividad sostenible en el tiempo, pues los combustibles que se utilizan para el funcionamiento de las aeronaves provienen del petróleo que es un recurso natural no renovable; así cada año el peso del CO<sub>2</sub> emitido por la aviación comercial aumenta entre el 2,5 y el 3%.<sup>191</sup> Conforme ha pasado el tiempo, la normativa de la OACI ha evolucionado, así como las

---

<sup>188</sup> Subsecretaría de Transporte Aéreo, oficio n°. MTOP-STA-17-290-OF de 2 de octubre de 2017.

<sup>189</sup> Arturo Benito, “Desarrollo sostenible del transporte aéreo” (Tesis doctoral, Universidad Politécnica de Madrid, Sede Madrid, 2014), 45, <http://aerolatinnews.com/wp-content/uploads/2014/05/DESARROLLO-SOSTENIBLE-DEL-TRANSPORTE-AEREO-BENITO-ARTURO.pdf>.

<sup>190</sup> *Ibíd.*, 46.

<sup>191</sup> *Ibíd.*, 48.

diferentes respuestas de la comunidad internacional frente al cambio climático. Entre las medidas adoptadas están destinadas al mejoramiento de la producción de combustibles sostenibles, lo cual hará posible la reducción de los efectos en el cambio climático.<sup>192</sup> Todo esto trae a estudio el hecho de que “[...] la movilidad sostenible tiene por objetivo el uso racional de los medios de transporte, desplazando así el debate hacia lo que es o no es racional [...]”.<sup>193</sup>

En este mismo sentido Ole Thorson concibe a la movilidad sostenible como una forma de desplazarse con respeto hacia todas las personas, lo cual significa que se debe alcanzar producir con el mínimo de recursos energéticos y contaminando lo menos posible.<sup>194</sup> Entonces, de lo que se trata es de lograr una movilidad respetuosa considerando al ser humano y al entorno que lo rodea.

De las estadísticas elaboradas por INEC, para el año 2016,<sup>195</sup> se desprende que el transporte y almacenamiento posee el cuarto lugar en cuanto al impacto ambiental, esto es 4.93%, por debajo del comercio y la manufactura y las minas y construcción.<sup>196</sup> En este sentido, también existe un indicador de acoplamiento económico ambiental denominado intensidad energética de las empresas, el cual mide:

[...] la tasa de consumo agregado de energía en una actividad económica determinada con respecto al Valor Agregado Bruto (VAB) producido. Este indicador mide la eficiencia energética de los sectores productivos, y se entiende que es positivo en tanto sea pequeño y/o vaya disminuyendo en el tiempo. Mientras más alto es el indicador, más ineficiente es una empresa en el sentido económico, y más contaminante resulta ser en el sentido ambiental.<sup>197</sup>

Así, el sector con la mayor intensidad energética es el de suministro de electricidad, en razón del consumo de petróleo y sus derivados, esto es (=35.51 MJ / US\$); después está la actividad de transporte y almacenamiento con (=10.76 MJ / US\$), lo cual marca la ineficiencia del sector, simplemente comparándolo con el sector de manufactura que tiene (= 5.00 MJ / US\$), el cual está cercano a la media nacional (=

---

<sup>192</sup> OACI Asamblea General, *Se alcanza acuerdo histórico para mitigar las emisiones procedentes de la aviación internacional*, 2016, 2, <http://icao.int/Newsroom/Pages/ES/Historic-agreement-reached-to-mitigate-international-aviation-emissions.asp>.

<sup>193</sup> Luis Santos y Juan Luis de las Rivas, “Ciudades con atributos: conectividad, Accesibilidad y movilidad”, *Revista Ciudades*, n.º 11 (2008): 11, doi: 2736032.

<sup>194</sup> Ole Thorson, “Movilidad sostenible”, *La Factoría*, n.º.5 (1998): párr. 11, <https://www.lafactoria.com/articulo.php?id=81>.

<sup>195</sup> De una muestra de 1246 empresas en diferentes sectores.

<sup>196</sup> Ecuador Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, “Documento técnico Módulo de Información Económica Ambiental en Empresas 2016”, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2018, 7-8, [http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Encuestas\\_Ambientales/EMPRESAS/Empresas\\_2016/Documento%20Tecnico%20Metodologico-EMPRESAS%202016.pdf](http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Encuestas_Ambientales/EMPRESAS/Empresas_2016/Documento%20Tecnico%20Metodologico-EMPRESAS%202016.pdf)

<sup>197</sup> *Ibíd.*

4.59 MJ / US\$).”<sup>198</sup>

En el Ecuador no hay datos estadísticos en relación al impacto ambiental del transporte aéreo y su relación con otras actividades, lo que existe son datos en cuanto al impacto ambiental que genera el transporte en general, respecto a otras industrias. Por tanto en relación a este aspecto, no se pudo determinar si efectivamente el transporte aéreo podría considerarse estratégico.

### **2.6.5. En cuanto a los elementos aportados por la teoría económica**

#### **Situación de liderazgo o liderazgo compartido y concentración empresarial**

Según la teoría expuesta en el capítulo I, para escoger a la compañía del sector que va a ser beneficiada con el subsidio estratégico, se procura seleccionar a la compañía que está en situación de liderazgo o liderazgo compartido dentro del sector, pero sometida a una competencia extranjera seria, efectiva o potencial.

Dentro del servicio del transporte aéreo de pasajeros, carga y correo se verificará qué compañía del sector aeronáutico está en situación de liderazgo o liderazgo compartido y que a nivel internacional exista una competencia real y efectiva. Como una referencia para determinar tal situación de liderazgo se lo hará tomando como base, los datos estadísticos de la Comunidad Andina, en relación a la cantidad de carga y pasajeros transportados por cada una de las compañías aéreas dentro del país.

Así, la compañía que mayor cantidad de pasajeros ha transportado dentro del país es Avianca Ecuador, con 451 pasajeros transportados, seguida de American Airlines con 295 pasajeros;<sup>199</sup> respecto a carga está KLM ROYAL DUTCH AIRLINES, con 3,352 toneladas de carga;<sup>200</sup> sin embargo no se puede verificar si realmente existe una competencia real y efectiva con alguna aerolínea de algún otro país, pues no existe datos, en relación a las rutas específicas por las que estén compitiendo las referidas aerolíneas. Por tanto, el transporte aéreo no cumpliría este requisito para ser considerado estratégico.

En su lugar, se señala un ejemplo aportado por la doctrina, respecto a la

---

<sup>198</sup> *Ibíd.*

<sup>199</sup> Comunidad Andina de Naciones, “Pasajeros transportados según línea aérea del año 2018”, *Comunidad Andina de Naciones*, accedido el 18 de octubre de 2018, <http://extranet.comunidadandina.org/transporteAereo/Resultado.aspx?IDSECUENCIAL=62>.

<sup>200</sup> Comunidad Andina de Naciones, “Carga y correo transportado según línea aérea del año 2018”, *Comunidad Andina de Naciones*, accedido el 18 de octubre de 2018, <http://extranet.comunidadandina.org/transporteAereo/Resultado.aspx?IDSECUENCIAL=67>.

invención y construcción a de aviones, en el cual se podrá ver con mayor claridad la aplicación de este requisito: Existen dos empresas Boeing y Airbus, la primera es una compañía originaria de Estados Unidos y la segunda de Europa. En este contexto, hay la necesidad de un nuevo producto, esto es un avión con capacidad para 150 personas. Las dos empresas mencionadas tienen capacidad para producir dicho avión y están una situación de liderazgo en cada uno de sus países; si se deciden producir las dos empresas, éstas reportarían pérdidas. Por su parte, Boeing toma una ventaja inicial y decide producir el nuevo avión. Ante tal escenario, Airbus no tiene incentivos para producir este avión; y, será Boeing el que obtenga mayores beneficios.<sup>201</sup>

En este ejemplo, con la finalidad de verificar la aplicabilidad del subsidio estratégico, el gobierno europeo decide pagar un subsidio estratégico a su empresa, lo cual ocasionará que Airbus produzca el avión, aunque Boing lo haga también. Boing conoce que va a competir con Airbus, por lo tanto sabe que perderá dinero si elige producir. En tal sentido, será Boeing quien decida no entrar. El efecto del subsidio del gobierno es que ha cambiado la ventaja inicial que tenía Boeing.<sup>202</sup>

Con este ejemplo, se enfatiza en que la situación de liderazgo es determinante para verificar a quien se le otorga un determinado subsidio estratégico, pues una mala elección, podría conllevar a que el subsidio no produzca los efectos deseados;

### **Mayor concentración que la de su competidor extranjero**

La operación de concentración empresarial se produce mediante los procedimientos de fusión y escisión, con la finalidad de que las compañías se expandan su capacidad.<sup>203</sup> Tomando en consideración tal definición, de la revisión efectuada en el ámbito de las compañías aéreas, no existe compañía alguna que se haya fusionado y ello determine una concentración empresarial de compañías, en este sentido, existen 49 compañías que se dedican a prestar el servicio de transporte aéreo de carga y pasajeros, de forma independiente, sin que pueda evidenciarse una concentración de este tipo.

### **Sindicato de trabajadores poco consolidado**

---

<sup>201</sup> Paul R. Krugman y Maurice Obstfeld, *Economía Internacional. Teoría y Política*, 345

<sup>202</sup> *Ibíd.*

<sup>203</sup> Fernando Gómez Martín, “El principio del precio de adquisición, la imagen fiel y el tratamiento tributario de las revalorizaciones voluntarias”, coord. Magin Pont Mestres y Joan Frances Pont Clemente (Barcelona: Universidad de Barcelona, 2002), 350

En Ecuador existe un sindicato de trabajadores de Aerolane (SITA), el cual ha tenido significativa relevancia respecto a su influencia en el pago de sueldos, utilidades y defensa de los trabajadores; se lo considera como un sindicato consolidado, por ser afiliado al organización mundial denominada ITF, la cual abarca “700 sindicatos y más de 5’000,000 de afiliados en el mundo”, con apoyo a nivel internacional.<sup>204</sup>

En relación a las otras compañías aéreas no se ha encontrado registro de algún sindicato conformado y consolidado. Por tanto, si se pretende otorgar un subsidio estratégico a una determinada empresa de transporte aéreo, Aerolane no sería la candidata para ser beneficiada del subsidio estratégico, precisamente por la presencia de un sindicato consolidado.

### **Intensivo de alta tecnología**

Paul R. Krugman y Maurice Obstfeld señalan que las industrias de alta tecnología “[...] incluyen ordenadores, electrónica, e industria aeroespacial. En las industrias de alta tecnología, las empresas dedican gran parte de sus recursos a mejorar la tecnología, mediante gastos de inversión y desarrollo [...]”<sup>205</sup> En este sentido, concuerdo con lo manifestado por dichos autores, pues en efecto, la invención de nuevas aeronaves implica la inversión en tecnología, para que éstas sean más rápidas, utilicen menos combustible, y generen el menor impacto ambiental posible; cabe recalcar que tal industria aérea referente a la invención de aeronaves no se desarrolla aún en el Ecuador; por lo que de querer incursionar en tales actividades, tendría como sus mayores competidores a Estados Unidos y Europa de donde proveniente las compañías que se dedican al desarrollo de estas aeronaves. Por tanto, en relación a este requisito, el transporte aéreo en el Ecuador no podría considerarse estratégico, pues aún la industria de la invención y construcción de aeronaves no está desarrollada.

### **Barreras de entrada del competidor extranjero**

De los datos mostrados en el presente estudio, tomando como referencia a los países de la Comunidad Andina, Perú y Colombia son los competidores directos de Ecuador, en cuanto al transporte de pasajeros, carga y correo. De forma general se verifica que el sector aeronáutico en Colombia y Perú tiene barreras de tipo legal, lo

---

<sup>204</sup> Sindicato de Trabajadores de Aerolane, “Breve historia de SITA”, accedido el 19 de octubre de 2018, párr. 16 <http://www.sitaec.org/historia>.

<sup>205</sup> Paul R. Krugman y Maurice Obstfeld, *Economía Internacional. Teoría y Política*, 341.

cual se traduce en los condicionantes respecto a operar vuelos domésticos e internacionales; así mismo, otro tipo de barrera son los acuerdos bilaterales que fijan ciertas rutas específicas en relación a las ofertas de servicios aéreos.

En el caso específico de Colombia, dentro del sector aeronáutico existen varias barreras de entrada que limitan el acceso al mercado del transporte aéreo, las cuales consisten en los controles a rutas, capacidad y tarifas. En este contexto, se establece un número máximo de operadores para las rutas de pasajeros y existe un control exhaustivo respecto a las tarifas de los tickets aéreos.<sup>206</sup> Por lo que de ser el caso que la compañía con la cual se va competir sea originaria de Colombia, el requisito respecto a la constatación de barreras de entrada, estaría cumplido

---

<sup>206</sup> Oscar Díaz Olariaga, “Análisis del desarrollo reciente del transporte aéreo en Colombia,” *Transporte y Territorio*, n.º 14 (2016): 130-1 <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5560586.pdf>





## **Capítulo tres**

### **Regulación del transporte aéreo**

En este capítulo se abordará si es conveniente regular al transporte aéreo como sector estratégico, con las implicaciones que ello conlleva o es mejor que mantenga su situación jurídica actual como servicio de interés público; considerando que lo estratégico de un sector, según lo definido en la Constitución de la República, implica una intervención directa del Estado, como gestor de dichas actividades. Para el efecto, se analizarán las siguientes temáticas: marco jurídico aplicable, haciendo énfasis en las fuentes del Derecho aeronáutico ecuatoriano; la situación jurídica actual del transporte aéreo; la regulación técnica; algunos aspectos económicos normativos de la actividad y por último, el proceso liberalizador del transporte aéreo.

#### **3.1. Marco jurídico aplicable**

##### **3.1.1. Definición de Derecho Aeronáutico**

Dentro del marco jurídico aplicable, es importante definir a la rama del Derecho que estudia los aspectos jurídicos del transporte aéreo. En tal efecto, el autor Videla Escalada definió al Derecho Aeronáutico como el “[...] conjunto de principios y normas, de Derecho Público y Privado, de orden interno e internacional, que rigen las instituciones y relaciones jurídicas nacidas de la actividad aeronáutica y modificadas por ella.”<sup>207</sup> Por su parte, Juan A Lena Paz determinó el alcance del Derecho Aeronáutico, manifestando que “el Derecho Aeronáutico comprende todas las cuestiones jurídicas que tengan su origen en el hecho técnico de la navegación aérea, sean de carácter público o privado, nacional o internacional.”<sup>208</sup>

De lo expresado por los autores antes citados, el Derecho Aeronáutico establece las normas y principios jurídicos que regulan la actividad aeronáutica, dentro de la cual, está el transporte aéreo, materia de la presente investigación.

##### **3.1.2. Fuentes del Derecho Aeronáutico ecuatoriano**

En materia de transporte aéreo existen una serie de instrumentos internacionales, leyes, reglamentos y demás normativa emitida y ratificada por los poderes públicos que se

---

<sup>207</sup> Rodríguez Jurado, *Teoría y prácticas del Derecho Aeronáutico* (Buenos Aires: Depalma, 1963), 25.

<sup>208</sup> Juan Lena Paz, *Compendio de Derecho Aeronáutico* (Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1970), 4-5.

constituyen en las fuentes del Derecho Aeronáutico ecuatoriano, las cuales son las siguientes:

- **Constitución de la República del Ecuador**

La Constitución de la República del Ecuador del 2008 es considerada norma suprema de la República que prevalece incluso sobre los tratados y convenios internacionales, a excepción de que éstos traten materia de derechos humanos y que reconozcan condiciones más favorables a las señaladas en la Constitución.<sup>209</sup> En consecuencia, todas las normas nacionales en materia de transporte aéreo deben estar subordinadas a la norma constitucional.

En el caso particular del transporte, la Constitución señala expresamente que el Estado garantizará la libertad de transporte terrestre, aéreo, marítimo y fluvial dentro del territorio nacional sin ningún tipo de privilegio y que el Estado es el ente regulador de dicha actividad.<sup>210</sup> La libertad de transporte enunciada en la normativa constitucional está limitada por las imposiciones establecidas en el Código Aeronáutico, lo cual constituye una barrera de entrada para los distintos operadores extranjeros, lo cual será abordado más adelante.

- **Convenios multilaterales, acuerdos subregionales y bilaterales**

Son varios los instrumentos bilaterales y multilaterales suscritos y ratificados por el Ecuador en materia de transporte aéreo, sin embargo para efectos de la presente investigación, el más importante respecto a la regulación del transporte aéreo internacional es el Convenio de Chicago con sus 18 anexos técnicos, el cual sustituyó al Convenio de París de 1919. En la conferencia donde se suscribió dicha convención, se enfrentaron dos posiciones: Por un lado, la postura liderada por Estados Unidos que defendía la liberalización del tráfico aéreo en los territorios de los Estados contratantes y la otra, se sustentaba en que las líneas aéreas internacionales regulares requerían de una autorización para volar en otro país. La segunda posición fue la que tuvo cabida, plasmando su contenido en dicho Convenio.<sup>211</sup>

Adicionalmente, en el marco de la Convención, se suscribieron dos acuerdos complementarios de aceptación voluntaria por parte de los Estados contratantes: Acuerdo

---

<sup>209</sup> Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 425.

<sup>210</sup> *Ibíd.*, art. 394.

<sup>211</sup> Lena Paz, *Compendio de Derecho Aeronáutico*, 26.

sobre tránsito de los servicios aéreos internacionales y Acuerdo sobre transporte aéreo internacional. El primero está relacionado con los servicios aéreos internacionales, en el cual las partes contratantes se otorgan mutuamente los derechos de volar en un Estado sin aterrizar y de aterrizar sin fines comerciales<sup>212</sup> y en el segundo, se conceden los siguientes derechos:

A volar sobre territorio sin aterrizar; de aterrizar para fines comerciales; desembarcar pasajeros, correo y carga tomados en el territorio del Estado de la nacionalidad de la aeronave; embarcar pasajeros, correo y carga con destino al territorio del Estado cuya nacionalidad ostenta la aeronave, y tomar pasajeros, correo y carga destinados al territorio de cualquier otro Estado contratante y desembarcar pasajeros, correo, y carga procedentes del territorio de cualquier otro Estado contratante.<sup>213</sup>

A nivel mundial, los países han tratado de distintas formas sus políticas de apertura a los mercados, tal es el caso de Latinoamérica que ha llevado un proceso lento en relación a lo acontecido en la Unión Europea y Estados Unidos. Por su parte, Ecuador empezó a suscribir acuerdos bilaterales de libertades del aire. La mayoría de estos acuerdos bilaterales, se caracterizan por la recíproca concesión de la quinta libertad del aire, consistente en los derechos de tomar pasajeros, correo y carga destinados al territorio del otro Estado contratante y de desembarcar pasajeros, correo y carga procedentes del territorio de otro Estado contratante.<sup>214</sup>

Los acuerdos subregionales que a nivel de la Comunidad Andina se han suscrito, son los siguientes: Decisión 582 sobre Transporte Aéreo en la Comunidad Andina, la cual deroga las decisiones 297, 320, 360 y 361; Decisión 619 sobre Normas para la Armonización de los Derechos y Obligaciones de los Usuarios, Transportistas y Operadores de los Servicios de Transporte Aéreo en la Comunidad Andina. La Decisión 582 regula “[...] la prestación de los servicios de transporte aéreo internacional regulares y no regulares de pasajeros, carga y correo entre los países miembros en lo referente a primera, segunda, tercera, cuarta y quinta libertad.”<sup>215</sup> Para los vuelos no regulares de carga se conceden la quinta libertad con terceros países. Y la Decisión 619 norma las obligaciones y derechos de las operadoras y de los usuarios, la cual fue expedida para fortalecer los procesos de integración económica y mejorar la calidad de los servicios de transporte aéreo entre los países miembros.

---

<sup>212</sup> *Ibíd.*, 28.

<sup>213</sup> *Ibíd.*

<sup>214</sup> *Ibíd.*, 29 .

<sup>215</sup> *Ibíd.*

- **Código Aeronáutico**

Está comprendido por normas relacionadas a la actividad aeronáutica y complementa algunos vacíos de la Ley de Aviación Civil. Fue publicado por primera vez el 14 de julio de 1978; ha tenido varias reformas, siendo la última publicada el 11 de enero de 2007. Su objeto de aplicación son las aeronaves privadas, excluyendo a las públicas, entendidas éstas como las militares, de aduana, y policía conforme el artículo 2 de dicho cuerpo normativo.

- **Ley de Aviación Civil**

Su última reforma fue publicada en 11 de enero del 2007. Está dividida en cinco títulos, son los siguientes: Título I. De la aeronavegación civil y de sus organismos. Título II. Del patrimonio y recursos. Título III. Del procedimiento coactivo. Título IV. Disposiciones generales. Título V. De las contravenciones y sanciones.

- **Resoluciones y acuerdos** expedidos por la autoridad aeronáutica, mediante los cuales se regula aspectos técnicos y jurídicos del transporte aéreo, entre los que se destacan:
  - Reglamento de Permisos de Operación para prestación de transporte aéreo comercial (Registro Oficial No. 188 de 26 de febrero de 2018)
  - Resolución mediante la cual se expide el procedimiento de transporte aéreo de carga y tarifas aéreas (Registro Oficial 102 de 16 de octubre de 2013)
  - Resolución mediante la cual se expide las disposiciones complementarias para la aprobación y cumplimiento de itinerarios en el servicio de transporte aéreo regular exclusivo de carga (Registro oficial No. 988 de 20 abril de 2017).

El Reglamento de Permisos de Operación para la prestación de los servicios de transporte aéreo comercial contraría a varias disposiciones del Código Aeronáutico y Ley de Aviación Civil en cuanto al otorgamiento de concesiones y permisos de operación, pues el ámbito de aplicación del mencionado Reglamento señala que se otorgarán permisos de operación a las personas jurídicas nacionales y extranjeras que tengan el interés en prestar servicios de transporte aéreo, doméstico e internacional, en sus diferentes modalidades;<sup>216</sup> mientras que en la Ley de Aviación Civil y el Código Aeronáutico aún contempla la figura de la concesión.

---

<sup>216</sup> Reglamento de permisos de operación para la prestación de servicios de transporte aéreo comercial, art.4.

El Reglamento omite la figura de la concesión establecida en una ley jerárquicamente superior, lo cual genera inseguridad jurídica a los operadores aéreos, pues la Ley y el Código Aeronáutico con aplicación jerárquica superior están vigentes y el Reglamento tiene disposiciones que modificarían la forma de otorgar autorizaciones de operación a los operadores aéreos. Esto trae a discusión la necesidad de recopilar la normativa aeronáutica en un solo cuerpo normativo, pues la falta de leyes claras, previas y públicas constituye un desaliento a los interesados en invertir en servicios aéreos.

- **Decretos** expedidos por el Presidente de la República, entre los cuales está el relacionado a la plena liberalización del transporte aéreo por parte del Ecuador a excepción del tráfico de cabotaje como política pública nacional.
- **De los principios:** El inciso 2 del artículo 1 del Código Aeronáutico dispone que, si una situación no estuviese prevista en el Código, se recurrirá jurídicamente al ámbito de las demás leyes de la República y los principios generales del Derecho Aeronáutico. La Convención de Chicago señala entre los principios del Derecho aeronáutico, el principio de la soberanía plena y exclusiva en el espacio aéreo situado sobre el territorio de las partes Contratantes, principio reconocido en la Constitución de la República del Ecuador, Código Aeronáutico y Código Civil.

### **3.2. Situación jurídica actual del transporte aéreo**

#### **3.2.1. Transporte aéreo como servicio de interés público**

El transporte aéreo es un servicio de interés público, conforme lo señala la Ley de Aviación Civil y Código Aeronáutico, es decir no es un servicio público ni tampoco un sector estratégico, pues ninguna ley lo establece. Entonces, de lo que se trata es de identificar la figura jurídica empleada en la legislación nacional y especificar lo que le diferencia de la idea tradicional de servicio público.

La Constitución ecuatoriana no define al servicio público; sin embargo los refiere en varios de sus artículos; así el artículo 314 establece que el Estado es responsable por la “provisión de servicios públicos<sup>217</sup> de agua potable y de riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias, y los demás que determine la ley; los cuales responderán a los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad,

---

<sup>217</sup> Ver también el número 152 del artículo 326 de la Constitución de la República del Ecuador.

regularidad, continuidad y calidad.”<sup>218</sup>

Sayagués Laso define a los servicios públicos como: “el conjunto de actividades desarrolladas por entidades estatales o por su mandato expreso, para satisfacer necesidades colectivas impostergables mediante prestaciones suministradas directa e inmediatamente a los individuos, bajo un régimen de derecho público.”<sup>219</sup> Por su parte, la Corte Constitucional del Ecuador señaló que el servicio público es toda “[...] actividad que se efectúa en beneficio de un conjunto de destinatarios quienes, por la existencia de un interés general o común, demandan la prestación de los mismos a los cuales les compete un régimen especial, dada la relevancia social que comporta.”<sup>220</sup> En ese contexto, la escuela de Burdeos desarrolló algunas de las características de la definición de servicio público, esto es, el régimen especial en el que se desenvuelve y la obligatoriedad de prestación. La segunda característica fue sostenida por Villar Palasí y gran parte de la doctrina española, que consistía en la titularidad del servicio por parte del Estado, denominada la *publicatio*.<sup>221</sup>

Visto el análisis previo, la definición de servicio público no ha tenido una acepción uniforme, pues la doctrina ha desarrollado varias definiciones que han reflejado el pensamiento jurídico y político de la época. La mayoría de autores coinciden en la titularidad estatal y que estos servicios responden a las necesidades de interés general, conceptualización aplicada en el Ecuador.

En Latinoamérica la concepción del transporte aéreo como servicio público fue sustentada en la doctrina del profesor Eduardo Ferreira, quien defendía el principio de soberanía del espacio aéreo conforme lo establece la Convención de Chicago; y con ello la idea de que el tráfico aéreo internacional de un determinado Estado pertenecía a sus habitantes. También, hacía alusión a la copropiedad de tráfico internacional entre los Estados que tenían intercambios en su tráfico, lo cual hacía que a éste se lo considere de forma unificada. Para tal efecto, los Estados debían asegurar la igualdad en el otorgamiento de beneficios y evitar condiciones diferenciadas.<sup>222</sup>

---

<sup>218</sup> Ecuador. *Constitución Política de la República del Ecuador*, Registro Oficial 01. Suplemento, 11 de agosto de 1988, art. 314.

<sup>219</sup> Sayagués Laso, *Tratado de Derecho Administrativo*, 8ª. ed., tomo I (Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2002), 80.

<sup>220</sup> Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, en *Juicio N°. 0014-13-IN, 0023-13-IN, 0028-13-IN*, 17 de septiembre de 2014.

<sup>221</sup> Juan Carlos Cassagne, *El contrato administrativo*, 2ª ed (Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2005), 181.

<sup>222</sup> Luis Arana Tagle, “Propiedad estatal del tráfico aéreo y la evolución del concepto de servicio público”, *Centro de Estudios de Derecho Aeronáutico y Espacial* (2014): párr. 49,

Como se vio la doctrina antes enunciada fue coherente con la noción de servicio público, sin embargo, dicha concepción ha ido evolucionando por el rol que el Estado ha desempeñado en la economía, lo cual ha conducido a que lo que se entendía como servicio público haya entrado en crisis. Blanquer ha distinguido tres manifestaciones de la crisis del concepto jurídico de servicio público: “i) la huida de la burocracia al Derecho Privado para gestionar servicios públicos; ii) la aparición de la actividad industrial de la administración pública; y la prestación de servicios públicos virtuales e impropios (es decir, servicios públicos de titularidad privada, pero de interés público).”<sup>223</sup>

El mismo autor se refiere a que la concepción de servicio público se ha dividido entre la titularidad de los particulares y el objetivo de interés público del servicio, es decir que lo público del servicio se relaciona con las necesidades públicas que satisface, aun cuando el prestador del servicio sea un privado.<sup>224</sup> En esta misma línea, en el siglo XX la doctrina empezó a tratar la noción de servicio público virtual, la cual surgió en la jurisprudencia del Consejo de Estado francés. En Italia, los servicios públicos impropios se refieren a los servicios de interés público o servicios de utilidad pública.<sup>225</sup>

La diferencia entre el servicio público clásico y el virtual, es que en el primero está presente la titularidad estatal, por lo que en caso de participación privada, se aplica la delegación estatal; y, en el segundo, prevalece la libre iniciativa privada, la misma que está sujeta a la regulación estatal; pero con la particularidad que los dos tipos de servicios satisfacen necesidades colectivas.<sup>226</sup>

Miguel Marienhoff define a los servicios públicos virtuales en los siguientes términos:

[...] una ‘actividad’ ejercida por particulares o administrados con el objeto de satisfacer necesidades de carácter general. Entre tales actividades pueden mencionarse las de quienes realizan o prestan el servicio de transporte urbano en automóviles de alquiler (‘taxímetros’); la de los farmacéuticos; [...] el servicio público ‘impropio’ constituye, pues, una actividad ‘privada’ situada entre la actividad pública y el comercio privado puro y simple, lo cual le atribuye caracteres singulares que justifican un correlativo tratamiento jurídico.<sup>227</sup>

---

<https://cedaeonline.com.ar/2014/05/14/propiedad-estatal-del-traffic-aereo-y-la-evolucion-del-concepto-de-servicio-publico/>.

<sup>223</sup> Blanquer, *Derecho Administrativo: los sujetos, la actividad y los principios*, 781

<sup>224</sup> *Ibíd.*

<sup>225</sup> *Ibíd.*, 784, 842.

<sup>226</sup> Jorge Sarmiento García, *Concesión de servicios públicos* (Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1999), 67.

<sup>227</sup> Miguel Marienhoff, *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo II (Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1982), 26.

Es decir que en esta clase de actividades, la Administración se aleja de la gestión y asume únicamente un rol de policía, con el objetivo de proteger el interés general.<sup>228</sup> Con ello se pretende que los servicios sean abiertos al mercado; y, que en lugar de declarar como servicio público a una determinada actividad, se imponga ciertas cargas de servicio público, con el fin de garantizar el interés general. Así se reemplaza el régimen de exclusividad estatal, por un régimen abierto, de tal manera que no haya un límite a la competencia.<sup>229</sup>

De lo antes expuesto, conforme está determinado en la Ley de Aviación Civil, el transporte aéreo de pasajeros, carga y correo es un servicio de interés público, lo cual implica que existe un sistema de libre competencia y el Estado podría intervenir imponiendo ciertas obligaciones de servicio público a los privados a cambio de una compensación, con la finalidad de satisfacer un interés público.

No obstante de aquello, del análisis realizado en esta investigación, el transporte aéreo tiene trascendental importancia económica, política y social, por tanto, podría ser catalogado como estratégico; y, conforme lo establecido en la Constitución, el Estado lo gestionaría de manera reservada. Ahora bien, una vez que se ha llegado a esta conclusión, se debe verificar si es conveniente realizar una reforma legal, con la finalidad de cambiar el régimen actual del transporte aéreo de servicio de interés público a sector estratégico.

Al respecto, los efectos que conllevaría realizar tal reforma, es que el servicio de transporte aéreo sería gestionado directamente por el Estado y de forma excepcional por parte de la iniciativa privada y de la economía popular y solidaria, es decir, el Estado tendría la titularidad de la actividad. Esto conllevaría a que la delegación a los privados se efectúe previamente a la calificación de excepcionalidad, según lo establecido en el artículo 74 del Código Orgánico Administrativo. En tal efecto, como modalidad de delegación se utilizaría la concesión, alianzas estratégicas o asociación, conforme lo previsto en el artículo 100 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones.

En el presente caso, se debe considerar que la única empresa estatal que presta el servicio de transporte aéreo doméstico e internacional es TAME E.P., las demás son compañías de naturaleza privada. Las implicaciones de la reforma planteada

---

<sup>228</sup> David Blanquer, *Derecho Administrativo: los sujetos, la actividad y los principios*, 846-7.

<sup>229</sup> Gaspar Ariño, "La liberalización de los servicios públicos en Europa.: Hacia un nuevo modelo de regulación para la competencia", en *Servicios Públicos, regulación y renegociación*, Juan Carlos Cassagne y Gaspar Ariño (Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2005), 33.



ocasionarían que en un primer momento, la empresa pública asuma de manera preferente la prestación del servicio en las diferentes rutas domésticas; y, de manera excepcional, los particulares, previamente a la calificación de la excepcionalidad. Esto conduciría a dejar a varios competidores fuera del mercado, pues conforme el interés del Estado se plantearía la necesidad de explotar una determinada ruta; de la misma manera, las tarifas podrían ser exhaustivamente controladas, dejando de lado la discrecionalidad adoptada, se exigirían una serie de solemnidades para el perfeccionamiento de los contratos, entre otras barreras de índole legal que como se mencionó dificultarían el ingreso de competidores al mercado.

Así mismo, se dejaría de lado, lo que está sucediendo en el mundo, respecto al desarrollo del transporte aéreo, esto es una mayor liberalización, cuyo fin último es que en el mercado aeronáutico intervengan el mayor número de empresas, en el que las tarifas se fijen según la oferta y la demanda. Y con ello, se beneficie un gran número de usuarios.

Por lo anteriormente expuesto, una la reforma legal, para que el transporte aéreo forme parte de los sectores estratégicos, es inoportuna, principalmente por las siguientes consideraciones:

a) La tendencia actual de la actividad es la liberalización, desregulación, la disminución y simplificación de la mayor cantidad de trámites posibles; y,

b) La actual regulación del transporte como servicio de interés público permite la entrada de un mayor número de competidores, con la posibilidad de que en el caso que se pretenda generar conectividad a una zona específica que lo necesite, el Estado puede imponer obligaciones de servicio público, a cambio de una compensación.

Con ello se obtiene que una reforma en ese sentido, no ocasionaría mayores beneficios de los que la regulación actual aporta, es decir sería una reforma innecesaria, en virtud de que se limitaría la entrada de competidores al mercado, y con ello menos opciones para los usuarios. Por lo que a partir de esta parte de la investigación, se estudiará a la regulación técnica y económica, dentro de la actual regulación del transporte aéreo, es decir como servicio de interés público; y en ese sentido se harán los comentarios.

### **3.2.2. De la asignación de roles**

El PEM publicado en el año 2013 plantea una reforma institucional basada en la imposición de nuevas funciones y asignación de responsabilidades para cada ente

estatal, en el que el MTOP es el ente rector y coordinador de la política del sector. En un segundo nivel están la Dirección General de Aviación Civil y el Consejo de Aviación Civil. La primera entidad es la reguladora de los aspectos técnicos, económicos y de calidad del servicio; así mismo se encarga del control y la aprobación de los Planes Maestros de los aeropuertos a nivel técnico. Por su parte el Consejo Nacional de Aviación Civil está encargado de la definición de actividades para impulsar el sector en coordinación con otros organismos turísticos y comerciales. En esta división de roles, la prestación del servicio aeroportuario está separado de la DGAC, lo cual posibilita que las decisiones sean adoptadas de forma imparcial, asegurando una mayor transparencia en la gestión aeroportuaria.<sup>230</sup>

A pesar de que PEM plantea algunos cambios en cuanto a las funciones del Consejo de Aviación Civil y la Dirección General de Aviación Civil, la Ley de Aviación Civil no ha sido reformada, en su lugar está vigente el Decreto Ejecutivo 156 de 20 de noviembre de 2013, en el cual se estableció que la rectoría de la política aeronáutica del país corresponde al Ministerio de Transporte y Obras Públicas, competencia que antes correspondía al Consejo Nacional de Aviación Civil. Por tanto, es necesaria una reforma de la Ley sustantiva, en virtud del principio de legalidad establecido en el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador.

### **3.2.3. De las autorizaciones administrativas**

El Código Aeronáutico indica que para “[...] explotar cualquier servicio aéreo se requiere de una concesión o permiso de operación otorgado mediante acuerdo o resolución, por Consejo Nacional de Aviación Civil o de la Dirección General de Aviación Civil, según sea el caso.”<sup>231</sup> El Código en mención señala que el “[...] Consejo Nacional de Aviación Civil otorgará concesiones y/o permisos de operación para la explotación de los servicios de transporte aéreo doméstico, internacionales y no regulares”<sup>232</sup>y, define a la concesión y al permiso en los siguientes términos:

Se entiende por concesión a la autorización que confiere el Estado a una persona natural o jurídica, privada o pública ecuatoriana, para establecer un servicio aéreo de interés público. Se entiende por permiso el acto administrativo por medio del cual se autoriza la explotación de un servicio aéreo a una persona natural o jurídica,

---

<sup>230</sup> Plan Estratégico de Movilidad, 134-35.

<sup>231</sup> Código Aeronáutico, art. 109.

<sup>232</sup> *Ibíd.*, art. 111.

nacional o extranjera, previo el cumplimiento de las normas legales establecidas al efecto<sup>233</sup>.

El Código Aeronáutico utiliza la figura de la concesión y el permiso en función del sujeto que lo solicite; de esta forma la concesión es otorgada para las compañías nacionales que realicen operaciones aéreas dentro del territorio nacional, lo mismo para vuelos internacionales realizados por ellas. En tanto si se trata de compañías extranjeras domiciliadas en el país se otorgará un permiso. La concesión que se otorgaba y que aún sigue contemplada en el Código Aeronáutico es una figura jurídica utilizada cuando el estado tiene la titularidad del servicio, como es el caso de los servicios públicos. Como ya fue analizado, el transporte aéreo es un servicio de interés público, por lo que para su prestación amerita solamente un permiso sujeto a la regulación del Estado.

Las diferencias entre permiso<sup>234</sup> y concesión radican en que mediante la emisión del primero, se levanta una prohibición existente; mientras que con la concesión existe la transferencia de competencias propias de la administración. A este respecto, al ser el servicio de transporte aéreo una actividad de interés público sin ser catalogado como servicio público, ni sector estratégico, el permiso es la figura idónea a ser utilizada. Tal es el caso que el Reglamento de permisos de operación de manera contradictoria a lo que manda el Código Aeronáutico, contempla únicamente la figura del permiso, el cual debe ser obtenido para los servicios de transporte aéreo dentro, desde o hacia el territorio ecuatoriano, cualquiera que sea su modalidad.<sup>235</sup> Ante tal escenario, los funcionarios del Consejo Nacional de Aviación Civil aplican el Reglamento, aun cuando el artículo 425 de la normativa constitucional manda que en caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, se aplicará la de mayor jerarquía, lo cual genera inseguridad jurídica a los operadores aéreos.

### 3.2.4. De los requisitos

“Las empresas ecuatorianas deberán constituirse como entidades comerciales en cualquiera de las formas que autoricen las leyes ecuatorianas aplicables y bajo las

---

<sup>233</sup> *Ibíd.*, art. 113.

<sup>234</sup> El permiso es: “el acto que autoriza a una persona el ejercicio de un derecho, en principio prohibido por el orden jurídico.”\*

\* Roberto Dromi, *Derecho administrativo* (Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1997), 280.

<sup>235</sup> Reglamento de permisos de operación para la prestación de servicios de transporte aéreo comercial, Registro Oficial 188, 26 de febrero de 2018.art. 4.

condiciones establecidas en el reglamento respectivo para solicitar una concesión o permiso de operación.”<sup>236</sup> De la misma manera, sobre la nacionalidad de la matrícula, que debe ser ecuatoriana y sobre la contratación de personal técnico aeronáutico de nacionalidad ecuatoriana para ejecutar actividades aeronáuticas remuneradas en el país.

Además de estos requisitos, también fueron plasmados en varias reformas normativas desde el año 2007, la obligación de que las operadoras a utilizar aviones fabricados después de 1990 y de etapa 4, es decir aviones con menor consumo de combustible y más seguros. En relación a los requisitos antes enunciados, el capitán Guillermo Bernal, quien se desempeñaba como presidente del Consejo Nacional de Aviación Civil afirmó que la mayoría de reformas respecto a la matrícula ecuatoriana y la obligación de empleo de personal nacional, fueron realizadas debido a que aproximadamente la mitad de los tripulantes aéreos estaban desempleados por la grave situación económica que atravesaban los operadores aéreos, como son: Ecuatoriana, Saeta, Andes, etc.<sup>237</sup>

La medida antes adoptada era justificable, pues respondía a intereses públicos del momento. Es más, varios países en sus respectivas legislaciones presentan limitaciones en cuanto a la libertad de empresa y contratación de personal nacional. Todos estos requisitos que protegen a las compañías aéreas nacionales, constituyen una barrera de entrada hacia los competidores extranjeros, lo cual contraviene lo establecido en la Constitución de la República del Ecuador respecto al derecho a realizar actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental.<sup>238</sup> Y la responsabilidad del Estado de “[...] promover las inversiones nacionales y extranjeras, y establecerá regulaciones específicas de acuerdo a sus tipos, otorgando prioridad a la inversión nacional. [...]. La inversión extranjera directa será complementaria a la nacional [...].”<sup>239</sup>

La norma constitucional hace énfasis en la promoción de inversiones extranjeras y nacionales, prefiriendo a la inversión nacional, mientras que a la extranjera la trata como complementaria, más no las excluye; no obstante se debe

---

<sup>236</sup> Código Aeronáutico, arts. 51, 54, 58, 74, 118.]

<sup>237</sup> Telégrafo, “El mercado de las aerolíneas, más allá del precio de los pasajes”, *Diario el Telégrafo*, 19 de mayo de 2014, 2.

<sup>238</sup> Constitución de la República del Ecuador, numeral 15, art. 66.

<sup>239</sup> *Ibíd.*, inciso 1- 2 art. 339.

considerar que cualquier decisión normativa atiende a un interés público, que debe ser medido tomando también en consideración la satisfacción del usuario.

### 3.3. De los aspectos regulatorios técnicos

La regulación técnica es: “[...] el conjunto de reglas asociadas directamente con la seguridad de las operaciones aéreas y de la gestión de activos.”<sup>240</sup> Las regulaciones técnicas incluyen: “[...] principalmente las relativas a seguridad, entre las que se encuentran licencias al personal, control de tránsito aéreo, mantenimiento de aeronaves, certificación de aeródromos, transporte de mercancías peligrosas, hechos ilícitos, medio ambiente, entre otros.”<sup>241</sup>

En el Convenio de Chicago, carta magna del Derecho de la Navegación Aérea internacional, no existe una definición exacta de seguridad aeronáutica, lo que se estableció es que los servicios aéreos internacionales debían realizarse de una forma segura. Así, en el artículo 44 del Convenio se establecieron los objetivos de la Organización de Aviación Civil Internacional OACI, en los cuales se dispone la necesidad de crear principios y técnicas de la navegación aérea internacional que impulsen la organización y el desarrollo del transporte aéreo.

El mencionado Convenio recoge aspectos tales como el establecimiento de reglas del aire, la provisión de servicios para la navegación aérea (aeropuertos, servicios de radio, servicios meteorológicos, etc.), la exigencia de certificaciones de aeronavegabilidad y de titulaciones a las tripulaciones, etc., orientados a una navegación aérea segura. A nivel nacional, la DGAC es la entidad encargada de la regulación técnica. En cuanto a las directrices del PEM y hacia dónde debe apuntalar la regulación técnica es a mejorar la seguridad de la aviación del país, a ampliar la capacidad en los aeropuertos en los que sea necesario, a adecuar equipamientos con los países del entorno, entre otras acciones.<sup>242</sup>

---

<sup>240</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, “Temas actuales para América Latina y el Caribe Transporte Aéreo Regulación y economía”, *Banco Interamericano de Desarrollo*, accedido 20 de febrero de 2017, párr. 30, [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/8A7A579DF1C91AA805257FAB0075C599/\\$FILE/Transporte-Aereo-Temas-Actuales-para-America-Latina-y-El-Caribe-Regulacion-y-Economia.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8A7A579DF1C91AA805257FAB0075C599/$FILE/Transporte-Aereo-Temas-Actuales-para-America-Latina-y-El-Caribe-Regulacion-y-Economia.pdf).

<sup>241</sup> Jimena Blumenkron y Manuel de la Torre, “Bases para una Legislación Aeroportuaria en América Latina”, *Revista Latino Americana de Derecho Aeronáutico*, n.º 3 (2011), párr. 17 <https://www.rlada.com/articulos.php?idarticulo=47204>.

<sup>242</sup> Plan Estratégico de Movilidad, 176.

### 3.4. Cuestiones económicas normativas del transporte aéreo

Las cuestiones normativas económicas consisten en: tarifas, subsidios, operación de rutas, asignación de slots, no discriminación en el uso de servicios aeroportuarios, derechos por uso de servicios aeroportuarios, competencia económica, entre otros.<sup>243</sup> En la regulación económica se puede distinguir la regulación *ex ante* y *ex post*. La primera destinada a promover una sana competencia y a mitigar efectos adversos del mercado; mientras que la segunda, se enfoca en los resultados de la actividad, es decir en el ámbito del derecho de defensa de la competencia.<sup>244</sup>

En esta parte de la investigación se tratará brevemente lo referente a las subvenciones, asignación de frecuencias, las tarifas, la asignación de slots y los aeropuertos.

#### 3.4.1. Subvenciones

La subvención está definida como una contribución que tiene como finalidad impulsar a una actividad de interés público; donación que está sujeta al cumplimiento de una condición, que consiste en la ejecución de una determinada actividad, la misma que al ser cumplida, viabiliza el retorno de lo percibido, por medio de lo cual se evita el enriquecimiento injustificado.<sup>245</sup>

En el PEM está establecido que las subvenciones se orientarán al beneficio de los usuarios, para lo cual se deberán planificar rutas de servicio público, similar situación a los que sucede en la Unión Europea, para lo cual se determinará entre otros aspectos, el coste de explotación y la viabilidad de cada ruta. Una vez que se obtenga el costo de la ruta se especificará una subvención sujeta a los costes que incentive a la compañía a ofrecer los servicios.<sup>246</sup>

En la propuesta del PEM se identifican dos conceptos clave: el primero la obligación de servicio público y la segunda, las subvenciones. Las obligaciones de servicio público se viabilizan a través de norma y acto administrativo, las cuales son

---

<sup>243</sup> Blumenkron y de la Torre, “Bases para una Legislación Aeroportuaria en América Latina, 2011. 17

<sup>244</sup> El autor lo atribuye a la regulación de telecomunicaciones sin embargo considero que toda actividad económica está sujeta a este tipo de regulación previa y posterior, ya que el Estado está en la obligación de promover la competencia, así como la sanción a los ilícitos de la misma. \*

\*Diego Arce Jofre, “Regulación en el sector de las telecomunicaciones”, en *Las técnicas de la Regulación para la competencia: una visión horizontal de los sectores regulados*, coord. Rafael Caballero Sánchez (Madrid: Iustel, 2011), 433.

<sup>245</sup> Blanquer, *Derecho Administrativo: Los sujetos, la actividad y los principios*, 993.

<sup>246</sup> Plan Estratégico de Movilidad, 140.

utilizadas para cubrir la ineficiencia del mercado en la satisfacción del interés público; y, como ha precisado Torre De Silva, estas obligaciones se han moldeado tomando como base las obligaciones de los prestadores de servicios públicos.<sup>247</sup>

Para el efecto, se entiende por obligación de los servicios públicos: “[...] aquellas en que el prestador no asumiría espontáneamente si solo consideraría su propio interés comercial, o que no asumiría en la misma medida ni en las mismas condiciones en razón de un exclusivo interés empresarial.”<sup>248</sup> Para estos casos, se establece la correspondiente compensación económica.<sup>249</sup> Al respecto, Martínez López Muñiz citado por Gaspar Ariño, sostiene que los prestadores de un determinado servicio público, no tienen la obligación de soportar sus cargas, en virtud del principio de equidad frente a las cargas públicas.<sup>250</sup>

En este contexto, las subvenciones serían otorgadas en función de las cargas de servicio público, lo que va acorde con lo que la legislación de la Unión Europea ha utilizado para los servicios económicos de interés público.<sup>251</sup> Estas ayudas han generado discusión, pues la ayuda dependerá “[...] de su cuantificación, de su capacidad de causar efecto negativo o distorsión en el comercio aéreo y en la competencia.”<sup>252</sup>

En suma, las subvenciones otorgadas en función de una obligación de servicio público, beneficiará directamente a los usuarios del servicio, pues asegurará la obligatoriedad, continuidad, regularidad, capacidad y precios del mismo; con ello, con acuerdo con el análisis planteado en el PEM, en relación al estudio del costo beneficio que implicaría imponer esta clase de obligaciones, en primer lugar por las implicaciones que tendría en el mercado de la aviación comercial, en el sentido de que no generen una distorsión en el mercado; y, en segundo lugar, porque el costo de una subvención otorgada sin sustento técnico ni económico lo terminamos pagando todos los ecuatorianos.

---

<sup>247</sup> Eduardo Ortega Martín, *Derecho Administrativo Económico* (Madrid: Consejo General del Poder Judicial, 2000), 36.

<sup>248</sup> Blanquer, *Derecho Administrativo: Los sujetos, la actividad y los principios*, 854.

<sup>249</sup> Ariño, “La liberalización de los servicios públicos en Europa. Hacia un nuevo modelo de regulación para la competencia”, 33.

<sup>250</sup> *Ibíd.*

<sup>251</sup> Cumbre de países que conforman la Unión Europea, *Tratado de funcionamiento de la Unión Europea*, 25 de marzo de 1957, art. 93,

<sup>252</sup> Álvaro Lisboa, “La Experiencia de la Liberalización del Transporte Aéreo Internacional en Latinoamérica” (ponencia, V Conferencia OACI, Montreal, 22 al 23 de marzo de 2003), <https://www.icao.int/Meetings/ATConf5/Documents/Lisboa.pdf>.

### 3.4.2. Asignación de frecuencias

Las frecuencias de vuelo, son entendidas como: “Número de vuelos de ida y retorno que una aerolínea efectúa en una ruta determinada en un período específico.”<sup>253</sup> El Consejo Nacional de Aviación Civil es el responsable de otorgar los permisos de operación a las operadoras que soliciten la asignación de rutas y frecuencias nacionales e internacionales para realizar servicio de transporte aéreo regular y no regular en cumplimiento del Código Aeronáutico y el Reglamento para el otorgamiento de permisos de operación. Por su parte, la Dirección General de Aviación es la entidad encargada de controlar el cumplimiento de frecuencias asignadas al operador.

El tráfico aéreo dentro del país es administrado por el Estado, pues éste constituye un elemento socio-económico importante para la intercomunicación mundial.<sup>254</sup> Las rutas y frecuencias son abiertas en lugares donde exista déficit de servicios, considerando el comportamiento del mercado.<sup>255</sup>

La autoridad aeronáutica para otorgar derechos considera los intereses nacionales, los derechos de los usuarios y las actividades de los operadores aéreos. Es decir, la autoridad aeronáutica otorga derechos aerocomerciales atendiendo a los siguientes factores: los fines del Estado, los derechos de los usuarios y los intereses de las líneas aéreas. De tal manera que se propende el cumplimiento de los siguientes objetivos:

El fomento y desarrollo de la aviación civil; la promoción de un servicio de idóneo por parte de las empresas ecuatorianas acorde a las exigencias tecnológicas con tripulaciones capacitadas; trato igualitario para las empresas extranjeras, prevención de prácticas desleales; el establecimiento de una red eficiente de transporte aéreo, con la finalidad de que sea una opción para la transportación de pasajeros.<sup>256</sup>

Por su parte el Reglamento de Permisos de Operación señala que para otorgar un permiso de operación se considerarán los siguientes criterios: “a) Necesidad de atender a la demanda del servicio de transporte aéreo; b) Facilitar la conectividad doméstica e internacional; c) Promover el turismo y el intercambio comercial; d) Garantizar servicios seguros, eficientes y compatibles con los estándares ambientales.”<sup>257</sup>

Los Principios de Política Aeronáutica establecen que para el incremento de servicios en una ruta determinada se deberá comprobar si existe la evidencia de la

---

<sup>253</sup> Reglamento de permisos de operación para la prestación de los servicios de transporte aéreo comercial, art. 3, let. f).

<sup>254</sup> Ecuador, *Acuerdo 014/2009*, Registro Oficial 559, 30 de marzo de 2009, art. 1.

<sup>255</sup> *Ibíd.* let. a.

<sup>256</sup> *Ibíd.* lets a, b, c, d, e, f.

<sup>257</sup> Reglamento de Permisos de Operación para la prestación de transporte aéreo comercial, art. 4.



necesidad del servicio, evitando con ello prácticas de competencia desleal y ruinosa, siendo uno de los parámetros a considerarse que los índices de ocupación sean superiores al setenta por ciento, lo cual hace posible que a pesar de que exista la suficiente oferta que satisfaga a la demanda, la autoridad podrá otorgar mayor número de frecuencias en función del interés público.<sup>258</sup>

En la actualidad no existe obligación por parte de las aerolíneas a realizar un estudio de mercado para operar una determinada ruta y que sea un requisito para otorgarle permisos de operación. Según funcionarios de la Dirección de Transporte Aéreo de la DGAC, este requisito fue omitido, pues el plan económico exigido en el Reglamento de Permisos y Concesiones de Operación ya derogado, en muchas ocasiones era ajustado a la conveniencia de las operadoras sin que refleje la verdadera necesidad del servicio, lo que producía que varias de las frecuencias no sean utilizadas. Ahora la Dirección Nacional de Aviación Civil cuenta con información estadística que junto con los informes financieros anuales presentados por las operadoras, verifica si una determinada ruta es rentable en términos económicos.

Más allá de la rentabilidad, los funcionarios de la DGAC y el Consejo Nacional de Aviación Civil reiteran que lo determinante para que el Consejo entregue cierto número de frecuencias a una operadora, es la política pública que se haya adoptado en relación al cumplimiento de los fines estatales, lo cual incluso puede superar a los criterios de rentabilidad. Esta discrecionalidad dificulta la entrada de otros competidores al mercado, así como posibilita abrir rutas y otorgar frecuencias que no satisfacen el interés nacional y que causen pérdidas económicas al Estado.

### **3.4.3. Tarifas**

Antes de la reforma contenida en la Ley de Fomento al Turismo, las tarifas eran fijadas por el Consejo Nacional de Aviación Civil, previo a un estudio de factibilidad preparado por el Departamento de Transporte Aéreo. La Ley de Fomento de Turismo posibilitó la “discrecionalidad”<sup>259</sup> en la fijación de tarifas de pasajeros, lo cual fue reflejado más adelante en la reforma a la Ley de Aviación Civil.

---

<sup>258</sup> Acuerdo 014/2009, let. h.

<sup>259</sup> Dentro del régimen de discrecionalidad de las tarifas aéreas y, bajo el principio de libre contratación, las comisiones se acordarán entre las líneas aéreas nacionales e internacionales y las agencias de viaje legalmente establecidas en el país. Al momento de realizar el registro de las tarifas en la Dirección General de Aviación Civil, se incluirán anualmente el rango de porcentaje de dichas comisiones.

Por esto, las tarifas aéreas para un mismo trayecto son diferentes, posibilitando la libre competencia tarifaria. La tarifa puede ser regulada de diversos modos: En forma directa e indirecta. En el primero, el Estado fija tarifas estableciendo montos fijos o franjas dentro de las cuales el transportista podría determinar la suya; y, en el segundo, se puede regular mediante paneles de control tarifario que dan alertas cuando la tarifa establecida afecte la sana competencia.<sup>260</sup>

En Ecuador, los operadores pueden fijar libremente las tarifas, las mismas que tienen que estar diferenciadas y deben ser obligatoriamente registradas ante la autoridad aeronáutica. Para la fijación de tarifas, las aerolíneas consideran que éstas cubran como mínimo con los costos de operación y los servicios de transporte aéreo.<sup>261</sup> En Ecuador las tarifas son fijadas bajo criterios de *Revenue Management* o sistema de precios variables que tienen como base parámetros de anticipación, oferta, demanda y competencia, lo cual trae como efecto que, si un pasaje se compra con mayor tiempo de anticipación, éste tenga menor costo. Los precios suben y bajan en función de la oferta y demanda en una determinada frecuencia,<sup>262</sup> lo cual tiene que ver también con el aumento de la competencia, al existir escasas barreras de entrada.

Esta técnica para fijar tarifas se originó en la industria aérea estadounidense, como producto del inicio del proceso desregulador llevado a efecto desde 1978, a través del cual, la US Civil Aviation CAB perdió control de las tarifas.<sup>263</sup> Este mecanismo está enfocado en el manejo de los ingresos, cuyo objetivo es: “[...] vender a precios ajustados, cuando sea necesario, y vender a precios elevados, o a los habituales, cuando las condiciones del mercado lo permitan.”<sup>264</sup> La técnica fue aplicada por la operadoras aéreas en respuesta a la eliminación de las medidas proteccionistas del sector, pues con la desregulación, la competitividad aumentó.<sup>265</sup>

En el año 2015 se presentó una reforma a la Ley de Aviación Civil y a la Ley de Fomento al Turismo para la fijación de tarifas aéreas obligatorias, únicas e iguales para

---

<sup>260</sup> Emilio E. Romualdi, “La Política Aerocomercial y su marco jurídico,” *Revista Latino Americana de Derecho Aeronáutico*, n.º 24 (2015): párr. 67-9.

<sup>261</sup> Acuerdo 014/2009, acápite vi, lets. i, j.

<sup>262</sup> Tomado de la exposición de motivos del proyecto de ley para reformar la Ley de Aviación Civil propuesto por el asambleísta Oswaldo Larriva en cuanto a la fijación de tarifas, accedido 12 julio 2017, <http://2013-2017.observatoriolegislativo.ec/legislacion/proyectos-de-ley/ley-reformatoria-de-la-ley-de-aviacion-civil-y-de-la-ley-de-turismo-para-la-fijacion-de-las-tarifas-aereas/>

<sup>263</sup> Kalyan T. Talluri, Garrett J. van Ryzin, “The Theory and Practice of Revenue Management” (New York: Springer, 2005), 6-7.

<sup>264</sup> Emma Castelló Taliani, “Impacto del revenue management en los sistemas de control de gestión”, *Revista de Ciencias Económicas*, n.º 24 (2016): 87, doi.org/10.18359/rfce.1623.

<sup>265</sup> *Ibíd.*

todos los usuarios del transporte aéreo de pasajeros, carga y correo en rutas nacionales, pues en la propuesta se planteaba la posibilidad de declarar al transporte aéreo como servicio público tal como es considerado en la normativa de la Comunidad Andina. Para alcanzar dicho objetivo, se pretendía realizar una reforma a la Ley de Aviación Civil y Ley de fomento al Turismo. La consecuencia de tal declaración, según la propuesta, haría que el Estado fije las tarifas iguales y únicas, lo cual produciría efectos negativos en los intervinientes de dicha actividad económica, desincentivando la inversión y el uso de tal medio de transporte.

Al respecto, la norma constitucional establece que el Estado dispondrá que los precios y tarifas de los servicios públicos sean equitativos, y establecerá su control y regulación, más no se refiere a la fijación de tarifas como consecuencia de la declaración de servicio público. El transporte aéreo es un mercado en el que compiten varias empresas, en el cual la discrecionalidad de tarifas es la práctica utilizada a nivel mundial; incluso la Ley Orgánica de regulación y control de poder de mercado<sup>266</sup> en su artículo 11.1 señala expresamente la siguiente prohibición: “[...] 1. Fijar de manera concertada o manipular precios, tasas de interés, tarifas, descuentos, u otras condiciones comerciales o de transacción, o intercambiar información con el mismo objeto o efecto.”<sup>267</sup> Lo cual daba inviabilidad a la propuesta efectuada, es decir, aunque sea considerada servicio público, el Estado se limitaba a regular y controlar las tarifas.

El proyecto no prosperó evidentemente por las consideraciones antes expuestas, pues la tendencia del transporte aéreo es hacia la liberalización paulatina del sector, tanto en tarifas como en libertades del aire. Entonces, en este ámbito, el papel del Estado es el de la regulación para la competencia y en defensa de la competencia, con la finalidad de satisfacer la demanda de los usuarios, es decir el Estado actuaría en el caso de que las tarifas estén por debajo de los costos de operación y pretendan excluir a competidores, entre otras prácticas desleales.

---

<sup>266</sup> El fin de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado (LORCPM) es “[...] evitar, prevenir, corregir, eliminar y sancionar el abuso de operadores económicos con poder de mercado; la prevención, prohibición y sanción de acuerdos colusorios y otras prácticas restrictivas; el control y regulación de las operaciones de concentración económica; y la prevención, prohibición y sanción de las prácticas desleales, buscando la eficiencia en los mercados, el comercio justo y el bienestar general y de los consumidores y usuarios, para el establecimiento de un sistema económico social, solidario y sostenible.”

<sup>267</sup> Ecuador, *Ley Orgánica de regulación y control de Poder del Mercado*, Registro Oficial 555, Suplemento, 13 de octubre de 2011, art. 11.1.

### 3.4.4. De la asignación de los slots

El slot está definido como: “El derecho a utilizar toda la infraestructura aeroportuaria necesaria con fines de aterrizaje y despegue en una fecha y hora determinadas para la prestación de un servicio aéreo se ha denominado slot o franja horaria.”<sup>268</sup> Un slot o "franja horaria" aeroportuaria es “el permiso dado por un coordinador para una operación prevista, el cual permite utilizar toda la infraestructura aeroportuaria necesaria con fines de aterrizaje y despegue en un aeropuerto de nivel 3 en una fecha y hora determinadas.”<sup>269</sup>

La segunda definición antes citada está dada en función de las directrices mundiales para la gestión de slots que IATA publica con la finalidad de proporcionar un conjunto de estándares para la gestión de slots aeroportuarios. Según criterio de IATA la gestión de slots aeroportuarios es necesaria donde exista deficiencia de infraestructura para el abastecimiento de la demanda de las distintas operadoras; careciendo de sustento tal asignación en los aeropuertos con la suficiente infraestructura, en los que la programación se efectúa según la capacidad disponible.

Con ello, se parte de la idea de que la libertad de tráfico está limitada al desarrollo de la infraestructura aeroportuaria. Al existir varias solicitudes de uso de slots en un mismo aeropuerto congestionado, se produce problemas con la libre competencia en el mercado, constituyendo una ineficaz asignación y consecuentemente generando una barrera de entrada en el mercado del transporte aéreo comercial. Los estándares dados por IATA para la asignación de slots se realizan en función de la catalogación de los aeropuertos. Para tal efecto, en el manual de directrices de la IATA se los ha agrupado en tres niveles: en el primer nivel están los aeropuertos con suficiente capacidad; en el segundo nivel están los que tienen aglomeraciones en algunas horas del día, de la semana o temporadas, y, en el tercer nivel están los aeropuertos con falta de capacidad para atender la demanda, por tanto se considera oportuno contar con un proceso de asignación de slots.<sup>270</sup>

Según IATA, los criterios para la asignación de slots, está basada en los siguientes criterios: slots históricos, cambios en slots históricos, fondo de reserva de

---

<sup>268</sup> Juan José Montero, “Intervención Pública en los transportes”, en *Parte especial del Derecho Administrativo*, coord. Enrique Linde Paniagua (Madrid: Colex, 2012), 618

<sup>269</sup>IATA, *Directrices Mundiales de slots*, IATA, accedido 20 de diciembre de 2015, 10, <https://www.iata.org/wsg>.

<sup>270</sup> *Ibid.*, 18-21.

slots, nuevos entrantes, introducción de operaciones previstas para todo el año; y, como criterios adicionales, se considerarán los siguientes factores: periodo efectivo de operación, tipo de servicio y mercado, competencia, vedas, requisitos de pasajeros y otros usuarios, frecuencia de operación y directrices locales.<sup>271</sup>

La asignación de slots históricos es la práctica más utilizada; el coordinador establece un fondo de reserva de slots que comprenda cualquier nuevo slot creado. El slot disponible en el fondo de reserva se asignará a las compañías aéreas que requieran un slot utilizando los criterios establecidos para nuevos entrantes. “El 50% de los slots incluidos en el fondo de reserva en la asignación inicial de slots deberá ser asignado a nuevos entrantes, salvo que las solicitudes de los nuevos entrantes sean inferiores al 50%.”<sup>272</sup> El coordinador revisará las solicitudes de los aspirantes y compañías aéreas de forma equitativa. Al momento de asignar los slots a los seleccionados, entre otras medidas, se aplicará la preferencia para las operaciones previstas vigentes.<sup>273</sup>

El mecanismo de asignación cobra relevancia en aeropuertos con escasez de capacidad. De otro modo, simplemente se pueden asignar los slots a aquellos usuarios que los soliciten. Si una compañía aérea no está empleando los slots que le fueron otorgados, el reflejo es que la asignación no fue bien hecha, por tanto se constituirá en una barrera de entrada de otras aerolíneas.<sup>274</sup>

El mecanismo de asignación de slots en la Unión Europea está basado en el derecho preferencial otorgado a nuevos competidores, de tal manera que obtengan el 50% de los espacios. En el caso de Estados Unidos, la asignación es través de loterías. El factor que les identifica reside en que a falta de uso de los slots, éstos son retirados, para lo cual emplean el límite mínimo de ocupación del 80% del tiempo.<sup>275</sup>

La Dirección General de Aviación Civil cobra derechos de aterrizaje a “las aeronaves civiles empleadas en servicios aerocomerciales, cuando utilicen los siguientes aeródromos: de su propiedad, privados o de otras instituciones en donde se realicen actividades civiles y que estén bajo la administración o mantenimiento de la Dirección General de Aviación Civil.”<sup>276</sup> Los propietarios de aeródromos particulares abiertos al uso público, no administrados por la Dirección General, “[...] podrán cobrar derechos

---

<sup>271</sup> *Ibíd.*

<sup>272</sup> *Ibíd.*, 35, 6.

<sup>273</sup> *Ibíd.*

<sup>274</sup> *Ibíd.*, 36 y 37

<sup>275</sup> Aldo Gonzales, Barreras a la entrada en el mercado aéreo, *Universidad de Chile*, mayo de 2008, párr. 30, <http://new.econ.uchile.cl/uploads/publicacion/336b8fa4-7cff-40ad-a857-57370dbe947a.pdf>.

<sup>276</sup> Ley de Aviación Civil, art., 24.

de aterrizaje, con tarifas aprobadas por ella previos los informes de los departamentos correspondientes. Se exceptúan los aeropuertos de propiedad municipal, concesionados o no, que se regirán por la ley y las ordenanzas relacionadas con esta materia.”<sup>277</sup>

Como conclusión a esta temática, se considera que los accesos de facilidades aeroportuarias son de trascendental importancia para el desarrollo de una sana competencia. En el caso de slots, una falta de asignación efectiva conlleva al surgimiento de barreras de entrada para las nuevas aerolíneas, afectando el normal desenvolvimiento del mercado; no obstante Ecuador no tiene un problema de tráfico inmanejable, más bien se trata de un tráfico moderado, pues los slots son asignados a quien los solicita; prescindiendo de las técnicas utilizadas en Estados Unidos y la Unión Europea.<sup>278</sup>

### **3.4.5. De los aeropuertos**

La regulación económica de los aeropuertos, implica: “[...] conocer cómo éstos organizan sus costos y cómo tarifican sus servicios, toda vez que la regulación, se enfoca en las fuentes generadoras de ingresos y en el respectivo centro contable al cual pertenece.”<sup>279</sup> Es importante que las fuentes generadoras de los ingresos de los aeropuertos sean correctamente reguladas, pues esto influye en la calidad de los servicios prestados, en el financiamiento de las infraestructuras aeroportuarias y su mantenimiento a través del tiempo.

Según el criterio de Germá Bel y Xavier Fageda, son dos las razones por las cuales la gestión aeroportuaria debe ser considerada una verdadera actividad económica: La primera se sustenta en la liberalización del servicio de transporte aéreo, políticas de cielos abiertos, incremento del número de compañías de bajo coste, lo que ha generado el aumento de la competitividad en los diferentes campos de la aviación; y, la segunda está en que debido a la incapacidad estatal para mejorar las instalaciones aeroportuarias y hacer frente al incremento del tráfico, ha provocado un mayor protagonismo de los entes privados en cuanto a la financiación de las mencionadas

---

<sup>277</sup> *Ibíd.*, art. 25.

<sup>278</sup> Jessica Alomía Méndez, entrevistado por el autor, 11 de junio de 2018. Para leer la entrevista completa, ver Anexo 2.

<sup>279</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, “*Temas actuales para América Latina y el Caribe. Transporte aéreo. Regulación y economía*”, párr. 17.

actividades con la finalidad de maximizar los beneficios, lo cual ha ocasionado una mayor competencia entre los aeropuertos.<sup>280</sup>

Al respecto, se concuerda en que la gestión aeroportuaria es una verdadera actividad económica, en donde el protagonismo estatal ha sido reducido, precisamente por las corrientes liberalizadoras de los servicios y con ello, el aumento de la competencia en el mercado de la aviación. Sin embargo, se considera que no se debe dejar de mencionar que esta gestión empresarial debe ir acompañada de varios principios relacionados a la prestación de un servicio público, para lo cual es necesaria la intervención estatal en cuanto al control y la regulación económica.

Ahora bien, las fuentes de donde provienen los ingresos de los aeropuertos,<sup>281</sup> están distribuidos entre los que se originan del campo aéreo, terminal, instalaciones en tierra, entre otros. Se hace énfasis en un estudio que realizó el BID, en el cual se señala de manera general que a nivel mundial se financian los costos aeroportuarios a través de los cargos y tarifas aeroportuarias. De la misma manera, este estudio resalta la importancia de las alianzas público privadas en el financiamiento y gestión de infraestructuras aeroportuarias frente al aumento de la competencia, producto de la liberalización del transporte aéreo y la incapacidad estatal para hacer frente a estas crecientes exigencias.<sup>282</sup>

De forma ejemplificativa, se revisará brevemente la forma cómo Estados Unidos y la Unión Europea recuperan los costos de las actividades aeroportuarias. Estos dos escenarios son tomados como referencia pues de ahí se deriva la gran mayoría de normativas referentes al manejo del transporte aéreo a nivel mundial. En el caso de Estados Unidos, los aeropuertos se financian tanto de tasas aeronáuticas, como no aeronáuticas cobradas a los usuarios, de bonos privados y públicos, ayudas federales, estatales y locales, tasas por uso de instalaciones. El aspecto particular está que las tasas se sujetan a los diferentes acuerdos celebrados con cada aerolínea. De igual manera, son empleados los acuerdos de utilización y arrendamientos celebrados entre los

---

<sup>280</sup> Germá Bel y Xavier Fageda, *Aeropuertos y globalización: Opciones de gestión aeroportuaria e implicaciones sobre el territorio* (Barcelona: Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona, 2006), 16.

<sup>281</sup> Ver Anexo 1.

<sup>282</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, "Temas actuales para América Latina y el Caribe. Transporte aéreo. Regulación y economía", 3.

aeropuertos y las compañías aéreas, en los cuales están especificadas las obligaciones de las partes en relación al uso de los aeropuertos.<sup>283</sup>

En el caso de la Unión Europea, como ya se mencionó los aeropuertos son gestionados de manera centralizada e individualizada y el financiamiento depende del tamaño de los aeropuertos. Por ejemplo, en el caso de los grandes aeropuertos, la gestión individualizada es a través de los ingresos provenientes de las operaciones aeronáuticas o de concesiones comerciales; mientras que los pequeños requieren de ayuda estatal a través de subsidios. En España, con un sistema de gestión mixto, se maneja un sistema de caja única, la cual se nutre de los recursos originados del cobro de tasas aeronáuticas y de las actividades comerciales realizadas en los aeropuertos.<sup>284</sup> Estos aspectos económicos son de responsabilidad de AENA.<sup>285</sup>

En el escenario ecuatoriano el PEM indica que las tasas por servicios aeroportuarios y de navegación aérea serán establecidas de acuerdo con las buenas prácticas internacionales de la OACI, IATA, ACI, entre otros organismos internacionales. De lo que se trata es que las tasas sean actualizadas tomando como punto de partida la satisfacción del usuario y las inversiones realizadas, a través de un mecanismo de recompensa penalización. De la misma manera lo que se planifica es que los valores fijados respondan a los costes en la prestación del servicio, costes únicos para todos los aeropuertos y que las tasas se implementen tomando en consideración los costos/eficiencia, inversiones y niveles de servicio. Las tasas por servicios aeroportuarios son fijados por la DGAC o los Gobiernos Autónomos Municipales según sea el caso.

El sustento del PEM está en el Documento 9082, Sección I, párrafo 4 y 5 expedido por la OACI, que recomienda la posibilidad de que los Estados establezcan instituciones autónomas para explotar aeropuertos y servicios de navegación aérea. De igual forma dicho documento ha establecido varios objetivos que los Estados deben tomar en consideración. Todo ello con la finalidad de controlar la gestión de los aeropuertos, lo cual en resumen consiste en que el Estado reduzca las prácticas anticompetitivas, que se protejan a los derechos de los usuarios y que las inversiones respondan a un concepto de eficiencia respecto a la satisfacción de la demanda

---

<sup>283</sup> Bel y Fageda, *Aeropuertos y globalización: Opciones de gestión aeroportuaria e implicaciones sobre el territorio*, 24- 5.

<sup>284</sup> *Ibid.*, 20.

<sup>285</sup> Los Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA) gestiona los aeropuertos españoles, siendo propietaria de todas las instalaciones asociadas a dicha actividad.



actual.<sup>286</sup> En relación a las formas de vigilancia económica establecidas en el documento están las relacionadas a la aplicación de leyes en defensa de la competencia, regulaciones directas económicas de los aeropuertos, reglamentación de precios tope, etc.<sup>287</sup>

Entonces, se considera que con una adecuada regulación económica, los aeropuertos puedan alcanzar el estatus de verdaderas entidades empresariales que sean rentables, tengan estándares elevados respecto a la calidad del servicio y satisfacción a los usuarios y que el Estado como ente regulador y supervisor de la actividad escoja el mecanismo de supervisión económica idóneo de acuerdo a la realidad de cada territorio, ya que de esto dependerá el éxito o fracaso en la consecución de los objetivos de rentabilidad, accesibilidad, calidad y satisfacción en la prestación del servicio.

Así mismo es beneficioso que con la planificación se prevea consultar al usuario, respecto al cobro de tasas, pues con ello se está poniendo en primer lugar al beneficiario final, evitando el cobro de tasas exorbitantes que desestimulan la inversión y consecuentemente la disminución en el uso del servicio de transporte aéreo.

### **3.5. De la liberalización del transporte aéreo**

#### **3.5.1. Del proceso liberalizador en Estados Unidos y la Unión Europea**

La liberalización consiste en: “[...] el levantamiento de barreras y condiciones establecidas por parte del poder público para la participación de la iniciativa privada en un sector económico o social.”<sup>288</sup> El objetivo de la liberalización es que a través de la competencia se garantice el interés general.”<sup>289</sup> El concepto de liberalización antes citado, hace referencia al Estado liberal y neoliberal, en los cuales existe una libre competencia, sin restricciones en el primer caso; y, en el segundo, el papel del Estado es de regulador, de policía.

Es así que el proceso de liberalización del transporte aéreo a nivel mundial se ha efectuado según dos modelos: El primero llevado a efecto en Estados y el segundo dentro de la Unión Europea, los cuales en mayor o menor medida han sido adaptados a

---

<sup>286</sup> OACI, *Manual sobre los aspectos económicos de los aeropuertos*, 3ª. Ed., (Montreal: OACI, 2013), 1-7,1-8.

<sup>287</sup> *Ibíd.*

<sup>288</sup> Rafael Caballero Sánchez, “Sectores regulados y competencia: un dilema complejo”, en *Las técnicas de regulación para la competencia: una visión horizontal de los sectores regulados*, 1ª ed. (Madrid: Iustel, 2011), 45-46.

<sup>289</sup> Juan José Montero Pascual, “Regulación económica y Derecho de la competencia,” en *Fundamentos de regulación y competencia*, dir. Alberto Ruiz Ojeda (Madrid: Iustel, 2013), 100.

la realidad latinoamericana a través de la expedición de normas de carácter comunitario, o también a través de la adopción de políticas liberalizadoras.

Como antecedente del proceso de liberalización existía una fuerte intervención en el sector. En el caso de Estados Unidos, la institución estatal encargada de conceder derechos, aprobar tarifas, otorgar subvenciones y controlar los acuerdos y fusiones entre las compañías era la CAB (Civil Aeronautic Board), la cual fue creada en 1940.<sup>290</sup> De la misma manera en Europa, todas las rutas internacionales estaban reguladas por acuerdos bilaterales con rigurosas restricciones a la competencia.<sup>291</sup>

Ahora bien, Estados Unidos fue pionero en iniciar un proceso de liberalización de transporte aéreo en la segunda mitad de los años setenta, específicamente desde 1978.<sup>292</sup> Este proceso se fortaleció con la expedición de Airline Deregulation Act referente al transporte aéreo doméstico y la US International Air Transportation Act de 19 de febrero de 1980 relacionado al transporte aéreo internacional.<sup>293</sup> Según Fernando Dozo Cazado, este movimiento liberalizador se sustentó en algunos estudios realizados por la CAB y el Senado de Estados Unidos, en los cuales se establecía que el modelo intervencionista y proteccionista era ineficiente, pues los costos en la tarifas eran elevados.<sup>294</sup>

El proceso de liberalización en Estados Unidos se dio en consonancia con lo que sucedía en el mundo, sobre los cuestionamientos de la intervención del Estado en ciertas actividades económicas, lo cual significó la apertura de los mercados a nuevos competidores a través de la igualdad de oportunidades, con la finalidad de obtener la eficiencia del servicio en beneficio de los usuarios.

Según Manuel Sarmiento García, las motivaciones que originaron el proceso de liberalización, fueron: la reducción de tarifas, y el acceso de un mayor número de personas a este servicio, como efectivamente ocurrió, enfatizando que en el periodo comprendido entre 1978 y 1986, en el que se consolidó el proceso desregulatorio, el número de pasajeros aumentó de 275 a 418 millones de pasajeros. En este orden de

---

<sup>290</sup> Fernando Dozo, “La desregulación aérea en América Latina. Implicaciones para América Latina”, *Revista Integración Latinoamericana*, n.º 143, (1989): 32, [http://www20.iadb.org/intal/catalogo/integracion\\_latinoamericana/documentos/143-Estudios\\_3.pdf](http://www20.iadb.org/intal/catalogo/integracion_latinoamericana/documentos/143-Estudios_3.pdf).

<sup>291</sup> Pedro Marín, Liberación y competencia en los mercados aéreo europeos. *Revista servicios*, n.º 60 (1994): 412, [https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/5412/Liberalizacion\\_E\\_1994\\_60.pdf?sequence=1](https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/5412/Liberalizacion_E_1994_60.pdf?sequence=1).

<sup>292</sup> Pazos Casado, *Análisis económico de la liberalización de transporte aéreo*, 154.

<sup>293</sup> Ernesto Vásquez Rocha, Efectos de la política de desreglamentación del transporte aéreo de los Estados Unidos en Iberoamérica, citado en Manuel Guillermo Sarmiento García, “La política de transporte aéreo en la Comunidad Andina”, *Revista de Derecho privado*, n.º 6 (2000), 36

<sup>294</sup> Dozo, “La desregulación aérea en América Latina. Implicaciones para América Latina”, 32.

ideas, el mismo autor menciona que dentro de los fines de la desregulación fue la disolución de la CAB, con lo cual se redujo la función reguladora del Estado a fines del año 1984, es decir la intervención se redujo a funciones de control, de tipo técnico, sobre las aeronaves y las disposiciones sobre el ruido la ejerce la Federal Aviation Agency.<sup>295</sup>

Además, el autor hace referencia a varios comentarios sobre la desregulación del transporte aéreo en Estados Unidos, afirmando que uno de los mayores logros de este proceso fue la creación de los centros de distribución de tráfico o terminales de interconexión conocidos como *hub and spoke system*, lo que posibilitó las compañías aumentar el número de vuelos y de pasajeros, reduciendo costos de operación; otro de los grandes efectos mencionados fue que la reestructuración de la industria de transporte aéreo, en el sentido de que esta actividad pasó a ser controlada por pocas empresas, lo que ocasionó que la gran mayoría de empresas pequeñas y medianas desaparecieran o sean absorbidas por alguno de los tres gigantes.<sup>296</sup>

Conforme lo manifiesta Folchi, el modelo norteamericano fue ejerciendo influencia en otras regiones del mundo; especialmente en el continente europeo, con la finalidad de abrir el sector a la libre competencia.<sup>297</sup> Es así que el proceso de liberalización de transporte aéreo en la Unión Europea fue iniciado en la década de los años 80,<sup>298</sup> el cual se desarrolló a través de la implementación de tres paquetes de medidas que consistían: El primer paquete estuvo vigente desde el 1 de enero de 1988, el cual contemplaba una fase introductoria que aún dejaba varios aspectos en control del Estado; su aplicación estaba limitado al transporte aéreo regular intracomunitario e imponía ciertas obligaciones de servicio público. El segundo paquete fue adoptado el 24 de julio de 1990, el cual otorgó mayor libertad en el establecimiento de tarifas y cubrió los vuelos regulares. El tercer paquete fue aprobado en 1992, el cual continuó con el proceso de liberalización, con el particular de que abordaba también a los vuelos chárter. En este paquete se incluyeron la séptima y la octava libertades del aire, con ello

---

<sup>295</sup> Manuel Guillermo Sarmiento García, “La política de transporte aéreo en la Comunidad Andina”, *Revista de Derecho privado*, n.º 6 (2000): 37.

<sup>296</sup> *Ibíd.*

<sup>297</sup> Ricardo Folchi, “*Tratado de Derecho Aeronáutico y Política de la Aeronáutica Civil*”, *IJ Editores* 22 de agosto de 2013, párr. 155, <https://ar.ijeditores.com/articulos.php?idarticulo=66116&print=2>

<sup>298</sup> Kenneth J. Button y D. Swann, *Transatlantic lessons in aviation deregulation: EEC and the US experiences, 1992*, citado en María V. Petit Lavall, “La defensa de la competencia en el transporte aéreo en la Unión Europea”, *Revista Latinoamericana de Derecho Aeronáutico*, n.º 22 (2014):13, <https://www.rlada.com/pop.php?option=articulo&Hash=aee63ece0cb7f4d81294f950f8a9bcfe>.

se eliminan en su gran mayoría los obstáculos para un mercado libre, alcanzándose un mercado interior de transporte aéreo en el territorio de la UE. A partir de 1992 ha sido un proceso paulatino en el que se han aprobado varios Reglamentos, siendo uno de los más destacados el Reglamento 549/2004 de 10 de marzo, mediante el cual se estableció medidas para la creación del cielo único europeo, a través de lo cual el espacio aéreo paso a ser apreciado como un bien común, con gestión unitaria, con omitiendo las fronteras entre los distintos Estados.<sup>299</sup>

Las diferencias con lo acontecido en Estados Unidos radicaban en las condiciones estructurales y geopolíticas del transporte aéreo en ambos continentes. La idea europea estaba enfocada en no caer en los efectos adversos que trajo consigo la liberalización estadounidense, como son la disminución de la calidad del servicio por las grandes aglomeraciones, como producto del aumento de las frecuencias.<sup>300</sup>

De lo expuesto, se concluye que en el caso de Estados Unidos y la Unión Europea, la liberalización fue buena, pues trajo importantes beneficios especialmente a los usuarios, principalmente por la intensificación de la competencia, la reducción de tarifas, el aumento en la disponibilidad de vuelos, lo cual se tradujo en mayores ganancias para las empresas y mayor índice de satisfacción a los usuarios. Por otro lado, como en todo proceso de reestructuración, la liberalización trajo inconvenientes, precisamente por el escaso desarrollo de las infraestructuras aeroportuarias, lo que producía insatisfacción a los usuarios, por las altas conglomeraciones y en el deterioro en la calidad del servicio, por la demora de los vuelos.

### **3.5.2. Del proceso liberalizador en Latinoamérica**

El autor Fernando Enrique Dozo señala que los principios de las políticas de aviación civil en los países latinoamericanos han sido la reciprocidad real y efectiva; las negociación de acuerdos ha estado basado en los derechos de tercera y cuarta libertad del aire, limitándose a dar la quinta de manera complementaria, así como la predeterminación de la capacidad y la doble aprobación de tarifas concertadas en las conferencias IATA.<sup>301</sup> Es decir que en este ámbito cada nación negocia acuerdos bilaterales y multilaterales de derechos de tráfico basados en la reciprocidad.

---

<sup>299</sup> Alfonso Llorente Caballero, "Ajustes regulatorios pro competencia en el transporte aéreo", en *Las técnicas de la Regulación para la competencia: una visión horizontal de los sectores regulados*, coord. Rafael Caballero Sánchez (Madrid: Iustel, 2011), 340- 49.

<sup>300</sup> *Ibíd.*

<sup>301</sup> Dozo, "La desregulación aérea en América Latina. Implicaciones para América Latina", 36.

En esta misma línea, la CLAC presentó una nota de estudio donde se informa el estado de avance de la liberalización del transporte aéreo para la región, la cual resalta que el proceso de liberalización ha sido gradual, siendo el transporte aéreo un importante mecanismo de integración en cuanto a los resultados alcanzados en materia de comercio y desarrollo económico, social y político y que se proyecta que en el mediano plazo, la regulación aeronáutica se continúen flexibilizando.<sup>302</sup>

En este orden de ideas, existen Estados que han suscrito acuerdos regionales como una forma de incentivar la liberalización entre Estados. En el marco de la Comunidad Andina, las políticas liberalizadoras estaban contenidas en las decisiones 297 de 1991 y 320 de 1992 expedidas por la Comisión del Acuerdo de Cartagena, que se modifica posteriormente en 1994 por las decisiones 360 y 361. La política aerocomercial en la Comunidad Andina no fue el resultado de un proceso progresivo y analizado como aconteció con los movimientos liberalizadores de Estados Unidos y la Unión Europea, sino que surgió como producto de lo acontecido en esos países, sin considerar que las condiciones económicas, políticas, sociales, culturales en cada uno de los países andinos era diferente.

En la actualidad existe la Decisión 582, mediante la cual se unifican las normas que rigen el transporte aéreo entre los países miembros, previendo un esquema de cielos abiertos andinos, mediante la cual se unifican las normas que rigen el transporte aéreo entre los países miembros, con un esquema de cielos abiertos andinos. También existe a nivel latinoamericano un Acuerdo de Servicios Aéreo Subregionales, conocido como el Acuerdo de Fortaleza, el cual liberaliza el acceso a rutas disponibles, entre los territorios de los países del Mercosur. Así mismo en el marco de la Asociación de Estados del Caribe (AEC), está el Acuerdo de Transporte Aéreo entre los Estados miembros y miembros asociados de la Asociación de Estados del Caribe, el cual tiende a la liberalización del transporte aéreo, e incita a las aerolíneas regionales a que presten más servicios a un costo más bajo.<sup>303</sup>

Así, según el criterio de Álvaro Lisboa, el proceso de liberalización ha avanzado en determinados ritmos en los países de América Latina. La liberalización ha sido entendida por algunos países como riesgos para competencia, los cuales han preferido

---

<sup>302</sup> Comisión Latinoamericana de Aviación, *Reglamentación de los servicios de transporte aéreo internacional*, 2016, [https://www.icao.int/Meetings/AMC/MA/Assembly%2036th%20Session/wp282\\_es.pdf](https://www.icao.int/Meetings/AMC/MA/Assembly%2036th%20Session/wp282_es.pdf).

<sup>303</sup> Organización de Aviación Civil Internacional Asamblea, *Reglamentación de los servicios de transporte aéreo internacional*, 21 de septiembre de 2017, 3, doi: wp282\_es.

mantener un sistema tradicional para regulación de oferta y fijación de precios. Por otra parte, otros países han considerado que la libre competencia estimula a los transportadores para un mejoramiento de los servicios y la creación de nuevos mercados. Y de forma intermedia están los países que optaron por ir flexibilizando progresivamente sus políticas, con el fin de adaptarse gradualmente a nuevos escenarios.”<sup>304</sup> En este último caso está el Ecuador.

En Ecuador, en el gobierno de Gustavo Noboa en el año 2000 se impulsó cierto tipo de liberalización de los sectores económicos importantes. Todo esto mediante las leyes Trole I y Trole II, que dieron inicio a la delegación por parte del Estado a la iniciativa privada y empresas mixtas, la prestación de servicios públicos y la exploración y explotación de recursos naturales no renovables de propiedad estatal. Todo esto se fortaleció con la Ley de Fomento del Turismo de 2002, la cual disponía la discrecionalidad en la aplicación de las tarifas aéreas. A través de ello Ecuador decidió avanzar hacia una flexibilización de los convenios bilaterales, en lugar de ceder frente a la liberalización y política de cielos abiertos defendida por Estados Unidos y reafirmada por el Convenio de Chicago.

De la misma manera, como un avance en el proceso de liberalización del transporte aéreo, en el año 2017, se expidió el Decreto 356 de cielos abiertos para la liberalización del transporte aéreo, salvo el tráfico de cabotaje, permitiendo una mayor conectividad con la región, un aumento del tráfico comercial, la apertura de nuevos mercados y la atracción de turismo, lo cual en el futuro se traducirá de manera gradual y progresiva en la potencial suscripción de acuerdos bilaterales flexibles o de cielos abiertos, para poderse desenvolver en un marco seguro, transparente y flexible.

En este contexto, Ecuador está avanzando progresivamente hacia un sistema liberalizado, lo cual se está empezando a materializar con la política de una liberalización plena, aun cuando en ella no incluya al servicio de cabotaje. Lo anteriormente anotado, es beneficioso para los usuarios y para el desarrollo económico del país, pues conforme lo demuestra la experiencia estadounidense y europea, los beneficios han sido mayores que los perjuicios, principalmente para el usuario que tiene mayores opciones de elección.

---

<sup>304</sup> Álvaro Lisboa, “La Experiencia de la Liberalización del Transporte Aéreo Internacional en Latinoamérica” (ponencia, V Conferencia OACI, Montreal, 22 al 23 de marzo de 2003).

## Conclusiones

Se construyó un concepto de sectores estratégicos, tomando como punto de partida la definición constitucional, para posteriormente considerar las distintas definiciones aportadas por diversos autores, de lo cual se extrajo varios elementos que se consideraron importantes para estructurar una conceptualización de lo que se comprende por sectores estratégicos, siendo los siguientes: a) tienen decisiva importancia económica, política, social o ambiental; b) otorgan poder político; c) son generadores de importantes efectos externos positivos para el conjunto de la economía; y d) el Estado debe prestar especial atención por los intereses que satisfacen. De lo cual se obtiene que los sectores estratégicos son actividades diferenciadas del resto de actividades económicas, por su alta importancia política, económica, social o ambiental; y, que justamente por tal trascendencia, el Estado justifica su intervención, en procura del interés general.

En este sentido, de la investigación se desprende que la intervención estatal en este tipo de sectores ha dependido del modelo económico que se ha adoptado en los Estados a través del tiempo. Así, el Estado de bienestar estaba caracterizado por ser prestador de servicios públicos, a través de la gestión de empresas públicas; además, era gestor y propietario de los sectores estratégicos. Después, como se señaló dentro del contexto histórico, este tipo de Estado entró en crisis, debido a su incapacidad técnica y económica para la satisfacción de necesidades colectivas. Es por ello, que al culminar la década de los años setenta surgieron nuevas ideas económicas que criticaban la intervención excesiva del Estado, tanto en la prestación de servicios sociales, como en la gestión de empresas públicas; figurando como defensores de las ideas neoliberales: Reagan, presidente de Estados Unidos, Carl Bildt, presidente de Suecia y la Primera Ministra de Inglaterra, Margaret Thatcher, quien consideraba que los sectores estratégicos no necesariamente debían estar en propiedad estatal; por tanto, a partir de ese momento, se dejó de aplicar los postulados del keynesianismo y consecuentemente el Estado adoptó el rol de regulador y controlador de las actividades económicas, ostentando un papel subsidiario en la gestión de sectores estratégicos.

En este orden de ideas, con el fin de determinar algunos elementos aportados por la doctrina, para catalogar a ciertos sectores como estratégicos, se encontró algunos argumentos relacionados a la política comercial estratégica, según la cual los sectores estratégicos son aquellos que presentan barreras de entrada, es decir que poseen algún

subsidio estratégico, el cual es otorgado a empresas que tengan situación de liderazgo o liderazgo compartido, sometidas a una competencia real y efectiva y con ello mayor concentración respecto a su rivales en el extranjero, escasa influencia de sus sindicatos laborales, o que sean sectores altos intensivos de tecnología; y, como un elemento adicional, que la empresa extranjera con la cual va a competir la empresa nacional, tenga algún tipo de barrera de entrada. Según este estudio, el cumplimiento de tales requisitos posibilita que los beneficios obtenidos resultado de la aplicación del subsidio estratégico sean mayores que la cuantía total del subsidio otorgado. Es decir, para determinar qué sector puede ser considerado estratégico y consecuentemente otorgarle este subsidio y erigir una barrera de entrada, se debe tomar las consideraciones antes detalladas.

De la revisión de los referidos argumentos teóricos, se concluye que es una teoría que trata de una forma parcializada al sector en donde el Estado va intervenir, tanto es así que el subsidio estratégico beneficia solamente a la empresa líder y que posee mayor concentración dentro de un determinado sector, olvidándose que existen otras empresas que también lo componen; y, que se verían perjudicadas por la intervención del Estado; es decir, los mismos efectos que genera frente a su competidor extranjero, se verían materializados en los competidores nacionales. Por tanto, lo rescatable de dicha teoría es que en un contexto general, define lo que son los sectores estratégicos, asociándolos a aquellos que presentan barreras de entrada; no obstante difiere en la forma de selección de dichos sectores, por las consideraciones antes anotadas.

Una vez que se determinó el alcance lo que se comprende por sectores estratégicos y que se analizó cada uno de los elementos que componen tal concepto, se procedió a verificar si el transporte aéreo podría ser considerado estratégico en un contexto general, tomando como referencia los parámetros de importancia económicas, política, social y ambiental; junto con los requisitos aportados por la teoría económica, para escoger a este tipo de sectores. De lo cual se obtuvo:

- a) Desde el perspectiva económica el transporte aéreo, en el año 2016 y 2017, tuvo mayor representatividad en el VAB, respecto a otros sectores que son considerados estratégicos; en este contexto están los importantes efectos que produce en la economía nacional, siendo los siguientes: los empleos directos e indirectos generados; los impactos catalíticos vinculados a la actividad turística y producción de flores, de lo cual se concluye que el transporte



aéreo es el medio de transporte que prefieren los usuarios, en relación al marítimo, fluvial y terrestre. Y, por ser el único medio de transporte a través del cual se transportan flores, siendo de vital importancia para el pleno desarrollo de la actividad florícola. Así mismo, en cuanto a los impuestos recaudados de la actividad, se verificó que los datos del año 2017 se incrementaron en relación los del año 2016.

Todo ello demuestra que el transporte aéreo es una actividad con un alto potencial de desarrollo y expansión, que debe motivar a las autoridades para que sus acciones se dirijan al fortalecimiento institucional de las entidades encargadas de la emisión de políticas públicas; a la debida separación de la actividades de control y gestión, con la finalidad de que no existan conflictos de interés; a la formulación y perfeccionamiento de planes, para que un mayor número de personas sean beneficiadas a través de este servicio. De la misma manera, en la generación de políticas públicas y estrategias de mercado, respecto al fomento de las actividades relacionadas con el transporte aéreo, esto es el turismo y la producción de flores, con el objeto de que la actividad continúe incrementando su representatividad en la economía.

- b) Respecto a la importancia política, se observó que Perú y Colombia han aprovechado en mayor medida las regulaciones expedidas por la Comunidad Andina, en cuanto a las libertades del aire y demás normativa relacionada al comercio intracomunitario. Ahora bien, al haber establecido como un parámetro de medición el nivel de integración lograda, en cuanto al número de pasajeros y carga transportados durante el año 2017 a nivel intracomunitario, Ecuador ocupó el tercer lugar, en el caso del transporte de pasajeros, lo cual es favorable, pues se verifica que al interior de la Comunidad, el país está aprovechando la regulaciones respecto a captar la mayor cantidad de viajeros provenientes de los países de la Comunidad; y, en relación a la cantidad de carga y correo, ocupa el último lugar respecto a los demás países de la Comunidad, de lo cual se infiere que los productos que son exportados del país, como son las flores, se los consume en mayor cantidad en países localizados fuera de la subregión. Así, bajo este parámetro el transporte aéreo puede ser estratégico, considerando sus grandes

oportunidades de crecimiento y sus indiscutibles efectos en lograr una mayor integración, en tanto que posibilitan la conectividad en general, partiendo siempre que es una decisión de los gobiernos de turno, fortalecer el proceso de integración para lograr mayores beneficios a la colectividad.

- c) En relación a la importancia social, el transporte aéreo permite la movilidad de personas que están alejadas de las ciudades, incluyéndoles al proceso productivo, beneficiando aproximadamente a 100 comunidades del oriente ecuatoriano, las cuales prefieren este medio de transporte por su rapidez, ya que la utilización de otro transporte como la lancha a motor, significaría retardar su llegada a la ciudad más próxima entre 3 y 4 días. Así mismo, se ha asociado a la importancia social con el número de empleos generados, debido a que el trabajo es un deber social y un derecho económico, fuente de la realización personal, que permite el ejercicio de derecho a la salud, educación, alimentación, recreación, entre otros. Por lo anteriormente expuesto, el transporte aéreo bajo este parámetro debe ser considerado estratégico.
- d) En el Ecuador no hay datos estadísticos en relación al impacto ambiental del transporte aéreo y su relación con otras actividades, lo que existe son datos en cuanto al impacto ambiental que genera el transporte en general, respecto a otras industrias. Por tanto, en relación a este aspecto, no se pudo determinar si efectivamente el transporte aéreo podría considerarse estratégico.
- e) En relación a los requisitos aportados por la teoría económica para catalogar al transporte aéreo como estratégico, se desprende que en el país no existe concentración empresarial en cuanto a la actividad del transporte aéreo; y, respecto a la competencia real efectiva no se pudo determinar, pues no existe datos en relación a las rutas específicas en las cuales está compitiendo a nivel internacional. Así mismo, respecto a la fase en cual se desarrolla la industria aeronáutica en el país, no es intensivo de tecnología, por tanto, tampoco cumpliría con este requisito para ser denominado estratégico.

Del análisis realizado en esta investigación, el transporte aéreo tiene una trascendental importancia económica, política y social, por lo que podría ser catalogado estratégico conforme los parámetros establecidos en la Constitución; aun cuando los

requisitos de la teoría expuesta no se hayan cumplido; de tal manera que el Estado los gestionaría y controlaría de manera reservada. Ahora bien, una vez que se arribó a esta conclusión, se verificó la conveniencia de que se efectúe una reforma legal, con la finalidad de cambiar el régimen actual del transporte aéreo de servicio de interés público a sector estratégico.

Al respecto, del trabajo investigativo se colige que los efectos de tal reforma, son que el servicio de transporte aéreo sea gestionado directamente por el Estado y de forma excepcional por parte de la iniciativa privada y de la economía popular y solidaria, es decir, el Estado tendría la titularidad de la actividad. Esto conllevaría a que la delegación a los privados se efectúe previamente a la calificación de excepcionalidad, según lo establecido en el artículo 74 del Código Orgánico Administrativo. En tal efecto, como modalidad de delegación se utilizaría la concesión, alianzas estratégicas o asociación, conforme lo previsto en el artículo 100 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones.

En el presente caso, se debe considerar que la única empresa estatal que presta el servicio de transporte aéreo doméstico e internacional es TAME E.P., las demás son compañías de naturaleza privada. Las implicaciones de la reforma planteada conllevarían a que en un primer momento, la empresa pública asuma de manera preferente la prestación del servicio en las diferentes rutas domésticas; y, de manera excepcional, los particulares, previamente a la calificación de la excepcionalidad. Esto conduciría a dejar a varios competidores fuera del mercado, pues conforme el interés del Estado se plantearía la necesidad de explotar una determinada ruta; de la misma manera, las tarifas podrían ser exhaustivamente controladas, dejando de lado la discrecionalidad adoptada, se exigirían una serie de solemnidades para el perfeccionamiento de los contratos, entre otras barreras de índole legal que como se mencionó dificultarían el ingreso de competidores al mercado.

Así mismo, se dejaría de lado, lo que está sucediendo en el mundo, respecto al desarrollo del transporte aéreo, esto es una mayor liberalización, cuyo fin último es que en el mercado aeronáutico intervengan el mayor número de empresas, en el que las tarifas se fijen según la oferta y la demanda, y con ello, se beneficie un gran número de usuarios.

Por lo anteriormente expuesto, una la reforma legal para que el transporte aéreo forme parte de los sectores estratégicos, es inoportuno, principalmente por las siguientes consideraciones:

- a) La tendencia actual de la actividad es la liberalización, desregulación, la disminución y simplificación de la mayor cantidad de trámites posibles; y,
- b) La actual regulación del transporte como servicio de interés público permite la entrada de un mayor número de competidores, con la posibilidad de que en el caso de que se pretenda generar conectividad a una zona específica que lo necesite, el Estado puede imponer obligaciones de servicio público, a cambio de una compensación.

Con ello se obtiene que una reforma en ese sentido, no ocasionara mayores beneficios de los que la regulación actual aporta, es decir sería una reforma innecesaria, en virtud de que se limitaría la entrada de competidores al mercado, y con ello menos opciones para los usuarios.

Por ello, en su lugar, se recomienda que se mantenga la regulación al transporte aéreo como servicio de interés público, en el que se adopten acciones tendientes al fortalecimiento institucional; que si se va otorgar subvenciones se vean reflejadas en el costo de los pasajes; que se controlen las tarifas de manera ex ante y expost, con la finalidad de que no se establezcan precios inferiores al costo operacional ni que sean excesivos; que se unifique en solo cuerpo normativo los diferentes aspectos relacionados al transporte aéreo, con la finalidad de que no exista contradicciones entre leyes y normas secundarias; además que exista una independencia en la gestión y control de los aeropuertos; y, que se sigan fortaleciendo los acuerdos de cielos abiertos al interior de la Comunidad Andina y a nivel supra regional.

Adicionalmente, que los obstáculos de infraestructura, se aborden con planificación para responder a la oferta y a la demanda de pasajeros y carga. Así mismo, que exista competitividad en los costos a través de la evaluación económica de las tasas y los impuestos sobre los pasajes aéreos, garantizando que tanto los operadores aeroportuarios y las aerolíneas y los consumidores estén sujetos a una regulación económica

## Bibliografía

- Acosta, Alberto. *Breve Historia económica del Ecuador*. 2a. ed. Quito: Corporación Editora Nacional, 2001.
- Acosta Romero, Miguel. *Teoría general del derecho administrativo*. México: Editorial Porrúa. 1979.
- Amar, Georges. *Homo mobilis La nueva era de la movilidad*. Buenos Aires: La Crujía, 2011.
- Arana, Luis. “Propiedad estatal del tráfico aéreo y la evolución del concepto de servicio público”. *Centro de Estudios de Derecho Aeronáutico y Espacial* (2014). <https://cedaeonline.com.ar/2014/05/14/propiedad-estatal-del-traffic-aereo-y-la-evolucion-del-concepto-de-servicio-publico/>.
- Ariño Ortiz, Gaspar. *Principios de Derecho Público Económico: Modelo de Estado Gestión Pública, Regulación Económica*. Madrid: Comares, 1999.
- . La liberalización de los servicios públicos en Europa. “Hacia un nuevo modelo de regulación para la competencia”. En *Servicios Públicos, regulación y renegociación*. Juan Carlos Cassagne y Gaspar Ariño, Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2005.
- . *Estado y Economía*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1993.
- Arce Jofre Diego, “Regulación en el sector de las telecomunicaciones”. En *Las técnicas de la Regulación para la competencia: una visión horizontal de los sectores regulados*. Coordinado por Rafael Caballero Sánchez. Madrid: Iustel, 2011.
- Ávila Santamaría, Ramiro. *La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado*. Quito: Ramiro Ávila, 2008.
- Ballén, Fridole. “Derecho a la movilidad. La experiencia de Bogotá D.C.”. *Prolegómenos: Derechos y Valores* 10, n. ° 20 (2007): 169-181. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87602010>.
- Banco Interamericano de Desarrollo. “Temas actuales para América Latina y el Caribe Transporte Aéreo Regulación y economía”. *Banco Interamericano de Desarrollo*. Accedido 20 de febrero de 2017. [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/8A7A579DF1C91AA805257FAB0075C599/\\$FILE/Transporte-Aereo-Temas-Actuales-para-America-Latina-y-El-Caribe-Regulacion-y-Economia.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8A7A579DF1C91AA805257FAB0075C599/$FILE/Transporte-Aereo-Temas-Actuales-para-America-Latina-y-El-Caribe-Regulacion-y-Economia.pdf).
- Banco Mundial. “Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), estadísticas mundiales de aviación civil y estimaciones de personal de la OACI”. *Banco Mundial*. Accedido 8 de enero de 2018. <http://datos.bancomundial.org/indicador/>

IS. AIR.

- Benito, Arturo. “Desarrollo sostenible del transporte aéreo”. Tesis doctoral, Universidad Politécnica de Madrid, Sede Madrid, 2014. <http://aerolatinnews.com/wp-content/uploads/2014/05/DESARROLLO-SOSTENIBLE-DEL-TRANSPORTE-AEREO-BENITO-ARTURO.pdf>.
- Benalcázar, Rene. *Análisis del desarrollo económico del Ecuador*. Quito: Ediciones Banco Central del Ecuador, 1989.
- Bel, Germá y, Xavier Fageda. *Aeropuertos y globalización: Opciones de gestión aeroportuaria e implicaciones sobre el territorio*. Barcelona: IERMB, 2006.
- Betancor Ofelia, y Roberto Rendeiro. *El transporte aéreo en Europa* Barcelona: Papeles de Economía española, 1999.
- Borja Cevallos, Rodrigo. *Enciclopedia de la Política*. 1a. ed. México: Fondo de Cultura Económica México, 1997.
- Blanquer, David. *El fin, los medios y el control*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010.
- . *Derecho Administrativo: Los sujetos, la actividad y los principios*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010.
- Bielsa Rafael. *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: La Ley Sociedad Anónima Editora e Impresora, 1980.
- Blumenkron Jimena, y Manuel de la Torre. “Bases para una Legislación Aeroportuaria en América Latina”. *Revista Latino Americana de Derecho Aeronáutico*, n.º 3 (2011). <https://www.rlada.com/articulos.php?idarticulo=47204>.
- Caballero Sánchez, Rafael. *La técnica de regulación para la competencia: una visión horizontal de los sectores regulados*. 1ª ed. Madrid: Iustel, 2011.
- Cabreras, Alfonso. *Transporte internacional de mercancías*. Madrid: Instituto Español de Comercio Exterior, 2011. <https://books.google.com.ec/books?id=PdRGAAQBAJ&pg=PA272&dq=ventajas+del+transporte+A%C3%89REO&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwj34KmJ58LTAhUJSiYKHQFcAdEQ6AEIIDAA#v=snippet&q=rapidez&f=false>.
- Campos, Javier y Nombela Gustavo. *Economía del transporte* Barcelona: Universidad de las Palmas, 2003.
- Castelló Taliani, Emma. “Impacto del revenue management en los sistemas de control de gestión”. *Revista de Ciencias Económicas*, n.º 24 (2016): 85-101. [doi.org/10.18359/rfce.1623](https://doi.org/10.18359/rfce.1623).

- Cassagne, Juan Carlos. El contrato administrativo. 2ª ed. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2005.
- Comunidad Andina de Naciones, “Tráfico aéreo intracomunitario de pasajeros”, *Comunidad Andina de Naciones*. Accedido el 18 de octubre de 2018. <http://extranet.comunidadandina.org/transporteAereo/Resultado.aspx?IDSECUENCIAL=78>.
- “Tráfico aéreo intracomunitario de carga y correo”. *Comunidad Andina de Naciones*. Accedido el 18 de octubre 2018. <http://extranet.comunidadandina.org/transporteAereo/>
- “Pasajeros transportados según línea aérea del año 2018”. *Comunidad Andina de Naciones*. Accedido el 18 de octubre de 2018, <http://extranet.comunidadandina.org/transporteAereo/Resultado.aspx?IDSECUENCIAL=62>
- Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, “Nuestro futuro común”. *Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo*. 11 de diciembre de 1987. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/52106/IMG/NR052106.pdf?OpenElement>.
- Correa Delgado, Rafael. “Por fin América Latina se atreve a generar pensamiento propio: El Socialismo del Siglo XXI”. En Rafael Correa. *Ecuador y América Latina Socialismo del Siglo XXI*. Quito, 2007.
- Corsino Cárdenas, José. Ensayo Histórico de la Economía ecuatoriana. Quito: Banco Central del Ecuador, 1995.
- De Rus, Gines, Javier Campos, Gustavo Nombela. Economía del transporte. Barcelona: Antonio Bosch, 2003. <https://books.google.com.ec/books?.id=wC2YdObpLrIC&pg=PA1&lpg=PA1&dq=PRINCIPIOS+DE+ECONOM%C3%8DA+DEL+TRANSPORTE>.
- Di Filippo, Armando. “Estructuralismo latinoamericano y teoría económica”. *Revista Cepal* 98, n.º1 (2009): 181-203. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/11303-estructuralismo-latinoamericano-teoria-economica>.
- Dillón, Giovanni. Entrevistado por Javier Jurado, *Dirección General de Aviación Civil*. “Día Internacional de Aviación Civil Dirección General de Aviación Civil 70 años sosteniendo los cielos del Ecuador”, 6 de diciembre del 2016. [https://issuu.com/javierjurado/docs/direccion\\_de\\_aviacion\\_civil\\_dac\\_2016](https://issuu.com/javierjurado/docs/direccion_de_aviacion_civil_dac_2016).

- Dozo, Fernando. “La desregulación aérea en América Latina. Implicaciones para América Latina”. *Revista Integración Latinoamericana*, n.º 143 (1989): 29-41. [http://www20.iadb.org/intal/catalogo/integracion\\_latinoamericana/documentos/143-Estudios\\_3.pdf](http://www20.iadb.org/intal/catalogo/integracion_latinoamericana/documentos/143-Estudios_3.pdf).
- Dromi, Roberto. *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1998.
- Ministerio de Obras Públicas y Movilidad. “Plan Estratégico de Movilidad 2013-2037”. *Ministerio de Obras Públicas y Movilidad*, 2016. [https://www.obraspublicas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/04/Plan\\_Estrategico-de-Movilidad.pdf](https://www.obraspublicas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/04/Plan_Estrategico-de-Movilidad.pdf).
- Consejo Nacional de Desarrollo. Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno Democrático 1980-1984. Accedido 20 de marzo de 2017. <http://repositorio.iaen.edu.ec/handle/24000/967>.
- Tame. “Tame Amazonía: Servicio vital en el corazón de la Selva”. *Tame*, 04 de febrero de 2017. <https://www.tame.com.ec/index.php/en/noticias/2017/708-tame-amazonia-servicio-vital-en-el-corazon-de-la-selva>.
- Secretaría Nacional de Planificación, “Transformación de la Matriz Productiva: Revolución productiva a través del conocimiento y el talento humano”. *Secretaría Nacional de Planificación*, 2012. [https://www.planificacion.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2013/01/matriz\\_productiva\\_WEBtodo.pdf](https://www.planificacion.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2013/01/matriz_productiva_WEBtodo.pdf).
- Ministerio de Turismo. “Llegadas y Salidas Internacionales en Ecuador Análisis por nacionalidad” *Ministerio de Turismo*. Accedido 2 de noviembre de 2018. <https://public.tableau.com/profile/cifras.turismo.gob.ec#!/vizhome/LlegadasySalidasInternacionales/Cartu>.
- Ministerio de Turismo, “Llegadas y Salidas Internacionales en Ecuador Análisis por nacionalidad”, *Ministerio de Turismo*. Accedido 1 de noviembre de 2018. [https://public.tableau.com/profile/cifras.turismo.gob.ec#!/vizhome/MovimientosmigratoriosdelEcuadorpornacionalidad-residencia/Movimientos\\_Ec](https://public.tableau.com/profile/cifras.turismo.gob.ec#!/vizhome/MovimientosmigratoriosdelEcuadorpornacionalidad-residencia/Movimientos_Ec).
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. “Documento técnico Módulo de Información Económica Ambiental en Empresas 2016”. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2018. [http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Encuestas\\_Ambientales/EMPRESAS/Empresas\\_2016/Documento%20Tecnico%20Metodologico-EMPRESAS%202016.pdf](http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Encuestas_Ambientales/EMPRESAS/Empresas_2016/Documento%20Tecnico%20Metodologico-EMPRESAS%202016.pdf).



- Ekelund Robert B., y Robert. F Hébert. *Historia de la Teoría Económica y de su Método*. Trad. Jordi Pascual Escutia Facultad de Ciencias Económicas Universidad de Barcelona. Madrid: INTERAMERICANA DE ESPAÑA S.A, 1992.
- Estache, Antonio. *Privatización y regulación de infraestructuras de transporte*. México D.F: Alfaomega, 2003.
- Expoflores “Informe de exportaciones Principales competidores”. *Expoflores*. 2017. <https://expoflores.com/wp-content/uploads/2018/02/INFORMECOMPETIDORES2017.pdf>.
- Ferreres Comella, Victor. “Una defensa de la regulación constitucional”. En *La relevancia del derecho: Ensayos de Filosofía jurídica, moral y política*. Compilado por Pablo E. Navarro y, María Cristina Redondo. Barcelona: Gedisa S.A, 2002.
- Foglia, Ricardo A y Mercado Ángel. *Derecho Aeronáutico* Buenos Aires: Abeledo Perrot, s.f.
- Folchi, Ricardo. *Tratado de Derecho Aeronáutico y Política de la Aeronáutica Civil*”. *IJ Editores*, 22 de agosto de 2013. <https://ar.ijeditores.com/articulos.php?idarticulo=66116&print=2>
- Gómez Martín Fernando. “El principio del precio de adquisición, la imagen fiel y el tratamiento tributario de las revalorizaciones voluntarias”. Coordinado por Magin Pont Mestres y Joan Frances Pont Clemente. Barcelona: Universidad de Barcelona, 2002.350
- Gonzales, Aldo. *Barreras a la entrada en el mercado aéreo*. Universidad de Chile, mayo de 2008. <http://new.econ.uchile.cl/uploads/publicacion/336b8fa4-7cff-40ad-a857-57370dbe947a.pdf>.
- González Calle, Fernando Teodoro. *Empresas Públicas en el Ecuador: Su situación jurídica y su régimen laboral*. Quito: Universidad de Cuenca, 2017.
- Gordillo, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo*, tomo I (Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2017), XII-16-7.
- Grijalva, Agustín. *Constitucionalismo en Ecuador*. Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2012.
- Harnecker, Marta. “El nuevo modelo económico del socialismo del siglo XXI. Algunos elementos para discusión”. En *Los nuevos restos de América Latina: Socialismo*

- y *Sumak Kawsay*. Editado por Secretaría Nacional de Planificación. Quito: SENPLADES, 2010.
- I Betriu, Maurici Lucena. *En busca de la pócima mágica. Las políticas industriales y de innovación que funcionan... y las que no*. Barcelona: Antonio Boch. 2013.
- Ivanega, Miriam Mabel. *Elementos de Derecho Administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2008.
- Izquierdo Muñoz, Homero. *Derecho Constitucional Ecuatoriano*. Quito: Editorial Universitaria de la Universidad Central del Ecuador, 1980.
- IATA. *Directrices Mundiales de slots*. IATA. Accedido 20 de diciembre de 2015. <https://www.iata.org/wsg>.
- Industry High Level Group. "Aviación Benefits 2017". *Industry High Level Group. 2017*. <https://www.iata.org/policy/Documents/aviation-benefits-%20web.pdf>
- Jurado, Rodríguez. *Teoría y prácticas del Derecho Aeronáutico*. Buenos Aires: Depalma, 1963.
- Kahhat, Farid. ¿Por qué causa controversia llamar a ciertos sectores "estratégicos"?, América y Economía, 29 de noviembre de 2011. <https://www.americaeconomia.com/analisis-opinion/por-que-causa-controversia-llamar-ciertos-sectores-estrategicos>.
- Galbraith, Kenneth John. *Historia de la Economía*. Traducido por Hernán Rodríguez Campoamor. Barcelona: Ariel S.A. 2007.
- Krugman, Paul R. y Maurice Obstfeld, *Economía Internacional. Teoría y Política*. Madrid: McGRAW-HILL/INTERAMERICANA DE ESPAÑA S.A.U. 1995
- Lena, Paz. *Compendio de Derecho Aeronáutico*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1970.
- Lipovich, Gustavo. "Desmitificando algunas implicancias del transporte aéreo como herramienta de desarrollo". *Revista del Plan Fenix*, n.º 9 (septiembre de 2011):39-43. [https://vocesenelfenix.com/sites/default/files/numero\\_pdf/N.9%20completa%20baja\\_0.pdf](https://vocesenelfenix.com/sites/default/files/numero_pdf/N.9%20completa%20baja_0.pdf).
- Lisboa, Álvaro. "La Experiencia de la Liberalización del Transporte Aéreo Internacional en Latinoamérica". Ponencia presentada en la V Conferencia OACI, Montreal, 22 al 23 de marzo de 2003.
- Lindberg Leon N. *The Political Dynamics of European Economic Intgration*. Stanford: Stanford University Press, 1963.
- Lustig, Nora. *Del estructuralismo al neoestructuralismo*. México: Centro de Estudios

- Económicos, 1987.
- Linde Paniagua, Enrique. *Parte especial del Derecho Administrativo*. 2ª ed. Madrid: Colex, 2012.
- Llorente Caballero, Alfonso, “Ajustes regulatorios pro competencia en el transporte aéreo”. En *Las técnicas de la Regulación para la competencia: una visión horizontal de los sectores regulados*. Coordinado por Rafael Caballero Sánchez. Madrid: Iustel, 2011.
- Marín, Pedro. “Liberación y competencia en los mercados aéreo europeos”. *Revista servicios*, n.º 60 (1994): [https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/5412/Liberalizacion\\_E\\_1994\\_60.pdf?sequence=1](https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/5412/Liberalizacion_E_1994_60.pdf?sequence=1)
- Marienhoff, Miguel. *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo II. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1982.
- . *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Abeledo- Perrot, 2001
- Montero, Juan José. “Intervención Pública en los transportes”. En *Parte especial del Derecho Administrativo*. Coordinado por Enrique Linde Paniagua. Madrid: Colex, 2012.
- . “Regulación económica y Derecho de la competencia”. En *Fundamentos de regulación y competencia*. Dirigido por Alberto Ruiz Ojeda. Madrid: Iustel, 2013.
- Navarro, Vincenc. *Neoliberalismo y el Estado de Bienestar*. Barcelona: Ariel S.A., 1997.
- Navarro Pablo E. y Redondo María Cristina, *La relevancia del derecho: Ensayos de Filosofía jurídica, moral y política*, Barcelona: Gedisa S.A, 2002.
- Novoa, Guillermo. “Integración regional del transporte aéreo”. Ponencia presentada en el Tercer Coloquio Regional del Transporte Aéreo CLAC/IATA/ALTA/ACI-LAC, Isla Margarita, 16 al 18 de octubre de 2007.
- OCDE. “Herramientas para la evaluación de la competencia”. *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos*. 2011. <https://www.oecd.org/daf/competition/98765433.pdf>
- Oppenheim, Felix E. *Conceptos políticos Una reconstrucción*. Madrid: Tecnos Ed., 1987.
- Ortiz Crespo. Gonzalo. *Resumen de la Historia económica del Ecuador*. Siglo XX Quito: ABYA AYALA, 2000.

- Ortega, Martín Eduardo. *Derecho Administrativo Económico*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial, 2000.
- OACI Asamblea General. *Mejora de la Conectividad y la facilitación del transporte aéreo*. 2013.  
[https://icao.int/Meetings/atconf6/Documents/WorkingPapers/ATConf6-wp020\\_es.pdf](https://icao.int/Meetings/atconf6/Documents/WorkingPapers/ATConf6-wp020_es.pdf).
- Asamblea General. *Se alcanza acuerdo histórico para mitigar las emisiones procedentes de la aviación internacional*. 2016.  
<http://icao.int/Newsroom/Pages/ES/Historic-agreement-reached-to-mitigate-international-aviation-emissions.asp>.
- Ortega Martín, Eduardo. *Derecho Administrativo Económico*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial, 2000.
- Oyarzun de Laiglesia, Javier. “Los modelos de comercio internacional: un resumen histórico”. En *Temas de organización económica*. Coordinado por Sara González. Madrid: McGRAW-HILL/INTERAMERICANA DE ESPAÑA S.A., 1993.
- Paz y Miño Cepeda, Juan. “Constituyentes, Constituciones y Economía”. *Historia y Economía*. Universidad Católica del Ecuador (2007):1-22.  
<http://the.pazymino.com/boletinJunio07A.pdf>.
- Pazos Casado, Manuel Luis. *Análisis económico de la liberalización de transporte aéreo: efectos sobre el sistema sobre el Aeropuerto de Andalucía 1986-2001*. Sevilla: Universidad de Sevilla, 2006.
- Pérez Fuentes, Judith. *Integración y desarrollo. Buscando alternativas para América Latina*. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa, 2009.
- Pérez, Efraín. *Elementos de derecho público económico*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2012.
- Petit Lavall, María V. “La defensa de la competencia en el transporte aéreo en la Unión Europea”. *Revista Latino Americana de Derecho Aeronáutico*, n.º 22 (II semestre de 2014): sp.  
<http://www.rlada.com/pop.php?option=articulo&Hash=aee63ece0cb7f4d81294f950f8a9bcfe>
- Ramos Pérez, Arturo. *Globalización y neoliberalismo: Ejes de la Reestructuración del Capitalismo Mundial y del Estado en el fin del siglo XX*. México D.F: Plaza y Valdez Editores,

2001. [https://books.google.com.ec/books?id=aDJBcXK9b2AC&pg=PA127&dq=margaret+thatcher+sectores+estrategicos&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwin\\_ciJx6rVAhUE2T4KHTyVDfsQ6AEIJDA#v=onepage&q=margaret%20thatcher%20sectores%20estrategicos&f=false](https://books.google.com.ec/books?id=aDJBcXK9b2AC&pg=PA127&dq=margaret+thatcher+sectores+estrategicos&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwin_ciJx6rVAhUE2T4KHTyVDfsQ6AEIJDA#v=onepage&q=margaret%20thatcher%20sectores%20estrategicos&f=false).

Rousseau, Jean Jaques. *El Contrato Social*. México: Espasa-Calpe, 1990.

Rodríguez Jurado, A. *Teoría y prácticas del Derecho Aeronáutico*. Buenos Aires: Depalma, 1963.

Romualdi, Emilio E. “La Política Aero comercial y su marco jurídico”. *Revista Latino Americana de Derecho Aeronáutico*, n.º. 24 (2015). <http://www.rlada.com/pop.php?option=articulo&Hash=9fc96eb12747a282525d60e3764899e.1>

Ruiz Ojeda, Alberto. *Fundamentos de regulación y competencia*. Madrid: Iustel, 2013.

Rosero Pareja, Alejandro “Cambios organizacionales en la industria del transporte aéreo para adaptarse a las nuevas condiciones del mercado: Un estudio de las empresas de transporte aéreo menor del Oriente ecuatoriano”. Tesis maestría, Universidad Flacso, Sede Ecuador, 2017. <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/xmlui/handle/10469/11802>.

Santofimio, Jaime Orlando o G. *Tratado de Derecho Administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1996.

Santos, Luis, y Juan Luis de las Rivas. “Ciudades con atributos: conectividad, Accesibilidad y movilidad”. *Revista Ciudades*, n.º 11 (2008): 13-32. doi: 2736032.

Samaniego, José. *Crisis económica del Ecuador*. Quito: Banco Central del Ecuador, 1988.

Sarmiento, Jorge. *Concesión de servicios públicos*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1999.

Sarmiento, Manuel Guillermo. La política de transporte aéreo en la Comunidad Andina, *Revista de Derecho privado*, n.º 6 (2000): 35-58

Sayagués Laso, Enrique. *Tratado de Derecho Administrativo*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2002.

Steinberg, Federico. *La nueva teoría del comercio internacional y la política comercial estratégica*. Madrid: Eumed.net, 2004. [www.eumed.net/cursecon/librería](http://www.eumed.net/cursecon/librería).

Sindicato de Trabajadores de Aerolane. “Breve historia de SITA”. Accedido el 19 de octubre de 2018, párr. 16. <http://www.sitaec.org/historia>.

- Sunkel, Osvaldo. *El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo*, 25a. ed. México D.F: Siglo XXI editores S.A., 1993.
- Thorson, Ole “Movilidad sostenible”. *La Factoría*, n.º 5 (1998).  
<https://www.revistalafactoria.com/articulo.php?id=81>
- Trujillo Vásquez, Julio César. “La Constitución económica, más allá del constitucionalismo”. *Foro: Revista de derechos*, n.º 7 (2007): 111-134.  
<http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/1658/1/RF-07-TC-Trujillo.pdf>.
- Vidal Perdomo, Jaime. *Derecho Administrativo*, 11 ed. Bogotá: Temis, 1997.
- Vicuña, Leonardo. *La planificación en el Ecuador: Estudio Introductorio y Selección*. Quito: Corporación Editora Nacional, 1987.
- Weber, Marx. *Economía y sociedad*. México, D.F: Fondo de Cultura Económica, 2014.
- Witker, Jorge. *Introducción al Derecho económico*. México D.F: McGraw-Hill Interamericana, 2008.

### **Legislación**

- Argentina. Ley 27.161. Boletín Oficial del Estado 161, 29 de julio de 2015.
- Bolivia. Ley de Política Social e Integral. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 21 de octubre de 2009.
- Colombia. *Constitución Política de Colombia*. Gaceta Constitucional 114, 4 de julio de 1991.
- Cumbre de países que conforman la Unión Europea. *Tratado de funcionamiento de la Unión. Europea*, 25 de marzo de 1957.
- Ecuador. *Constitución Política de la República del Ecuador*. Registro Oficial 138, 26 de marzo de 1929.
- . *Constitución Política de la República del Ecuador*. Registro Oficial 228, 6 de marzo de 1945.
- . *Constitución Política de la República del Ecuador*. Registro Oficial 133, 25 de mayo de 1967.
- . *Constitución Política de la República del Ecuador*. Registro Oficial 800, Suplemento, 27 de marzo de 1979.
- . *Constitución Política de la República del Ecuador*. Registro Oficial 01, Suplemento, 11 de agosto de 1988.

- . *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.
- . *Código Orgánico de Organización Territorial*. Registro Oficial 303, Suplemento, 19 de octubre de 2010.
- . *Código Orgánico del Ambiente*. Registro Oficial 983, Suplemento, 12 de abril de 2017.
- . *Código Orgánico de Producción, Comercio e Inversiones*. Registro Oficial 351, Suplemento, 29 de diciembre de 2010.
- . *Código Orgánico Administrativo*. Registro Oficial 31, Suplemento, 7 de julio de 2017.
- . *Código Aeronáutico*. Registro Oficial 244, Suplemento, 5 de abril del 2006.
- . *Ley de Aviación Civil*. Registro oficial 435, Suplemento, 11 de enero del 2007.
- . *Ley Orgánica de Regulación y Control de Poder del Mercado*. Registro Oficial 555, Suplemento, 13 de octubre de 2011.
- . *Reglamento de permisos de operación para la prestación de los servicios de transporte aéreo comercial*. Registro Oficial 188, 26 de febrero de 2018.
- . *Acuerdo 014/2009*. Registro Oficial 559, 30 de marzo de 2009.
- España. *Ley de Protección de Infraestructuras Críticas*. Boletín Oficial 102, Suplemento, 28 de abril de 2011
- . Ministerio de Transporte. Respuesta del gobierno central a la pregunta escrita 184/041934 (*VII Legislatura*). Boletín Oficial del Congreso 473. 24 de enero de 2003.
- Perú. *Ley de Promoción de los Servicios de Transporte Aéreo*, Registro Oficial 2852, 23 de mayo de 2005.

### **Sentencias**

- Ecuador Corte Constitucional del Ecuador. “Sentencia”. En *Juicio N°.0014-13-IN, 0023-13-IN, 0028-13-IN*. 17 de septiembre de 2014.
- . Corte Constitucional del Ecuador para el periodo de transición. “Sentencia”. En *Juicio No. 001-12-SIC-CC*. 5 de enero del 2012.
- . Tribunal Constitucional. “Sentencia”. En *Recurso de amparo N°. 203/1980 216/1980*. 17 de julio de 1981.  
<http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolución/Show/26>.

**Respuestas de información**

Subgerente de Programación y Regulación del Banco Central del Ecuador, oficio n.º BCE-SGPRO2017-0077-OF de 12 de mayo de 2017.

Subsecretaria de Transporte Aéreo, oficio n.º MTOP-STA-17-290-OF de 2 de octubre de 2017.

Director de Inspección y Certificación Aeronáutica de la Dirección General de Aviación Civil, memorando n.º DGAC-OX-2017-1508-M de 13 de julio de 2017.

Director Nacional de Centro de Estudios Fiscales del Servicio de Rentas Internas, oficio de respuesta n.º 917012017OCEF001027 de 6 de junio de 2017.

Director Nacional de Centro de Estudios Fiscales del Servicio de Rentas Internas, oficio de respuesta n.º 917012018OCEF003123 de 6 de noviembre de 2018.

Subgerente de Programación y Regulación del Banco Central del Ecuador, oficio n.º BCE-SGPRO-2018-0413-OF de 19 de octubre de 2018.

Director de Coordinación de Transporte Aéreo, oficio de respuesta n.º MTOP-DCTA-18-13-OF de 06 de noviembre de 2018.

**Otros**

Real Academia de la Lengua Española. Diccionario en línea:  
<http://dle.rae.es/?id=aMhvxXP>.



## Anexos

### Anexo 1: Tablas

Tabla 1  
Algunas empresas públicas encargadas de sectores estratégicos

Sectores Estratégicos	Empresas Públicas
Telecomunicaciones	Corporación Nacional de Telecomunicaciones CNT EP Televisión y Radio de Ecuador EP RTV Ecuador Correos del Ecuador EP Empresa Pública de Medios Públicos de Comunicación del Ecuador-Medios Públicos EP (fusión RTV Ecuador y Telégrafo)
Transporte y la refinación de hidrocarburos	Refinería del Pacífico CEM Flota Petrolera Ecuatoriana Flopec EP
Recursos no renovables: hidrocarburos y minería	EP Petroecuador Petroamazonas EP Operaciones Río Napo CEM Empresa Nacional Minera Enami EP Gran Nacional Minera Mariscal Sucre CEM
Biodiversidad y el patrimonio genético	Enfarma
Espectro radioeléctrico	X
Energía	Corporación Eléctrica del Ecuador Celec EP Corporación Nacional de Electricidad Cnel EP Eléctrica de Guayaquil EP Cocasinclair EP Hidrolitoral EP
Agua	Empresa Pública del Agua EP y las demás creadas por los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Fuente: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

Elaboración propia

Tabla 2  
Regulación

Sectores Estratégicos	Servicios Públicos	Dominio Público	Regulación
Energía	✓	✓	Constitución de la República del Ecuador: Arts. 313, 314  Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica y su Reglamento.  Código de la Producción, Comercio, e Inversiones. Ley de Empresas Públicas
Telecomunicaciones	✓	X	Constitución de la República del Ecuador: núm. 10 art. 261; arts. 313, 314. Ley Orgánica de las Telecomunicaciones y su Reglamento. Código de la Producción, Comercio, e Inversiones Ley de Empresas Públicas
Minería	X	✓	Constitución de la República del Ecuador: núm. 11 art. 261; arts. 317, 408  Ley de Minas y su Reglamento.  Código de la Producción, Comercio, e Inversiones Ley de Empresas Públicas
Hidrocarburos	✓	✓	Constitución de la República del Ecuador: núm. 11 art. 261; arts. 317, 408  Ley de Hidrocarburos y su Reglamento.  Código de la Producción, Comercio, e Inversiones Ley de Empresas Públicas
Transporte y Refinación de hidrocarburos	✓	✓	Constitución de la República del Ecuador: núm. 15 art. 326; arts. 408  Reglamento de Refinación e industrialización de hidrocarburos. Código de la Producción, Comercio, e Inversiones Ley de Empresas Públicas
Biodiversidad y patrimonio genético	X	✓	Constitución de la República del Ecuador: núm. 11 art. 261; arts. 408 Código Orgánico del Ambiente. Ley de Empresas Públicas

Espectro Radioeléctrico	X	✓	Constitución de la República del Ecuador: núm. 10 art. 261; arts. 16, 17, 408 Ley Orgánica de telecomunicaciones y su Reglamento. Ley de Comunicación Código de la Producción, Comercio, e Inversiones Ley de Empresas Públicas
Agua	✓	✓	Constitución de la República del Ecuador: núm. 11 art. 261; arts. 12, 314, 318 Ley de Recursos Hídricos Usos y Aprovechamiento del Agua. Código de la Producción, Comercio, e Inversiones Ley de Empresas Públicas

Fuente: Constitución de la República del Ecuador

Elaboración propia

Tabla 3  
**Compañías aéreas que realizan el servicio de transporte aéreo regular y no regular internacional**

<b>Compañía</b>	<b>Transporte aéreo regular internacional</b>	<b>Transporte aéreo no regular internacional</b>
1. AEROGAL	X	X
2. AEROLANE	X	X
3. AEROMÉXICO	X	
4. AEROREPÚBLICA	X	
5. AIR EUROPA	X	
6. AMERICAN	X	
7. AVIANCA	X	
8. AVIOR	X	
9. COPA	X	X
10. DELTA AIRLINES	X	
11. FAST COLOMBIA	X	
12. IBERIA	X	
13. INSEL AIR INT.	X	
14. JET BLUE	X	X
15. KLM	X	
16. LAN AIRLINES	X	
17. LAN PERU	X	X
18. TACA INTERNATIONAL	X	
19. TAME	X	X

20. UNITED AIRLINES	X	
21. AIR PANAMA		X
22. DINAMY C A		X
23.GOLD TRANSPORTE		X

Fuente: Ministerio de Transporte y Obras Públicas  
Elaboración propia

Tabla 4  
**Compañías aéreas que realizan el servicio de transporte aéreo regular y no regular internacional de carga**

<b>Compañías</b>	<b>Transporte aéreo regular internacional</b>	<b>Transporte aéreo no regular internacional</b>
1. ABSA CARGO	X	X
2. ATLAS AIR	X	
3. CARGOLUX	X	X
4. EMIRATES	X	X
5. L.A. SURAMERICANAS	X	X
6. LAN CARGO	X	X
7. LUFTHANSA CARGO	X	X
8. MARTINAIR	X	
9. TAMPA	X	X
10. TRANS AM	X	X
11. UPS	X	X
12. AERCARIBE		X
13. AEROSUCRE		X
14. AEROUNION		X
15. ATLAS AIR		X
16. CARGOLAGIC AIR		X
17. CENTURION AIR		X
18. CUBANA DE AVIACION		X
19. FLORIDA WEST		X
20. L.A. CARGUERA COLOMBIANA		X
21. MAS AIR		X
22.QATARI		X
23. SKY LEASE		X
24. VECAR		X
25. WESTERN GLOBAL		X
26AIRBRIDGE CARGO		X

Fuente: Ministerio de Transporte y Obras Públicas  
Elaboración propia

Tabla 5  
VAB Transporte

		Miles de US dólares	
Industria		Transporte	TOTAL VAB
Trimestres			
2016.I		1.106.906	22.186.474
2016.II		1.119.888	22.432.035
2016.III		1.133.502	22.509.550
2016.IV		1.156.078	23.043.470
<b>2016</b>		<b>4.516.374</b>	<b>90.171.529</b>

Fuente: Banco Central del Ecuador

Elaboración: Banco Central del Ecuador

Tabla 6  
VAB por industrias

Miles de US dólares						
Industria	Petróleo y minas	Refinación de Petróleo	Suministro de electricidad y agua	Transporte	Correo y Comunicaciones	TOTAL VAB
Trimestres						
2016.I	791.057	262.772	405.931	1.106.906	464.256	22.186.474
2016.II	1.100.375	254.855	454.458	1.119.888	441.549	22.432.035
2016.III	1.098.063	271.216	473.289	1.133.502	458.424	22.509.550
2016.IV	1.198.428	304.745	470.472	1.156.078	480.819	23.043.470
<b>2016</b>	<b>4.187.923</b>	<b>1.093.588</b>	<b>1.804.150</b>	<b>4.516.374</b>	<b>1.845.048</b>	<b>90.171.529</b>

Fuente: Banco Central del Ecuador

Elaboración: Banco Central del Ecuador

Tabla 7  
% Participación industrias en Total VAB

Miles de US dólares						
Industria	Petróleo y minas	Refinación de Petróleo	Suministro de electricidad y agua	Transporte	Correo y Comunicaciones	TOTAL VAB
Trimestres						
2016.I	3,57	1,18	1,83	4,99	2,09	100,00
2016.II	4,91	1,14	2,03	4,99	1,97	100,00
2016.III	4,88	1,20	2,10	5,04	2,04	100,00
2016.IV	5,20	1,32	2,04	5,02	2,09	100,00
<b>2016</b>	<b>4,64</b>	<b>1,21</b>	<b>2,00</b>	<b>5,01</b>	<b>2,05</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Banco Central del Ecuador

Elaboración: Banco Central del Ecuador

Tabla 8  
**Fuentes de ingresos de los aeropuertos**

<b>Centro de costos</b>	<b>Elementos</b>	<b>Fuentes de ingreso</b>
Campo aéreo	Pista de aterrizaje, calles de rodaje, plataforma, hangares, instalaciones de carga, granja de combustible	Derechos de aterrizaje, alquiler de terminales, cargos de estacionamiento, arrendamientos y alquileres, honorarios de manejo de carga, tarifa recarga de combustible
Terminal	Terminal de pasajeros, terminal corporativa	Impuestos de salida de pasajeros, concesiones, alquiler de terminales
Instalación es lado tierra	Estacionamientos, instalaciones para alquiler de automóviles, vías de acceso al aeropuerto	Tarifa de estacionamiento, concesión instalaciones para alquiler de coches, transporte terrestre, peajes
Otros	Hoteles, parques industriales	Alquileres y arrendamientos, ventas en tierra

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo

Elaboración: Banco Interamericano de Desarrollo

## **Anexo 2: Entrevistas**

### **Entrevista No. 1**

**20 de Febrero 2017**

**Docente Universidad Central y funcionario del Banco Central del Ecuador**

#### **a. ¿Qué es un sector estratégico?**

En primer término son los que están definidos en la Constitución de la República del Ecuador, sin embargo se podría considerar estratégico a los que tienen gran capacidad de arrastre de los demás sectores y con ello generan un impacto económico importante y positivo en toda la economía. Así mismo se podría considerar estratégicos a los que tienen incidencia en el cambio de la matriz productiva, es decir los que influyen en cambiar el patrón de especialización de la economía. Por ejemplo hay muchos sectores que no son estratégicos según la Constitución, y sin embargo generan efectos positivos a toda la economía, como es el caso del transporte, turismo, construcción, entre otros.

Antes no se hablaba de sectores estratégicos, sino de actividades base, clave, motor e isla, las cuales según el tipo, generan encadenamientos hacia delante y hacia atrás en la economía. Por ejemplo si hablamos de los sectores motor son los que generan cadenas de valor, así está el procesamiento de alimentos. Cabe decir que estos sectores no estaban definidos en la Constitución ni en una ley, pero para efectos estadísticos así se los ha considerado y es lo más idóneo pues existe mayor campo de acción por parte de los particulares.

#### **c. ¿El transporte aéreo podría ser considerado estratégico conforme los parámetros establecidos en la Constitución?**

Como una primera aproximación, se podría decir que no, al compararlo con otros sectores de la economía, como el petróleo; sin embargo todo parte un análisis más profundo, en primer término desde el punto de vista económico, que es parámetro donde podremos verificar y cuantificar su incidencia en relación con las demás actividades.

## **Entrevista No. 2**

**11 de junio de 2018**

### **Subsecretaría de Transporte Aéreo**

#### **1. ¿Podría ser considerado el transporte aéreo sector estratégico, considerando los parámetros establecidos en la Constitución de la República del Ecuador?**

Podríamos decir que tiene un tinte estratégico, porque en sí todas las modalidades de transporte se constituyen en ejes transversales en la economía. Antes existía el Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos, ahora con la última distribución ministerial dispuesta por el Presidente del República, lo que existe es un Consejo Sectorial de Sectores Estratégicos, en el cual consta como miembro asociado, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas. Dentro de lo cual, está el tema de transporte aéreo

En este sentido, en un primer momento hay que recordar que a veces hay una confusión: el transporte aéreo no es un servicio público, porque de serlo, tendríamos que regirnos a los condicionantes de esta categoría, es decir una tarifa establecida y subsidios; por lo que ninguna de estas dos condiciones aplican al transporte aéreo.

Ahora, lo que se resalta es que el transporte aéreo es estratégico en el sentido de que es transversal. Si no tenemos transporte aéreo, no vamos a tener la coyuntura del turismo, no vamos a poder intercambiar mercaderías. En el tema aéreo en específico, el transporte aéreo se maneja con perfiles y no tenemos ninguna compañía ecuatoriana de carga, por lo que utilizamos las compañías del exterior. En ese sentido es obviamente un eje transversal estratégico para el intercambio de mercancías, sobre todo el de las flores.

Si no determinamos la importancia que tiene el transporte aéreo, nos quedaríamos sin prácticamente quien nos transporte flores. El transporte de flores es eminentemente aéreo; de la misma manera el transporte de pesca fresca, no la pesca que sale del Puerto de Manta, sino la pesca del día, también nos quedaríamos sin el tema de conectividad.

#### **2. ¿Cómo se van a implementar las rutas de servicio público según el PEM?**

A nivel nacional tenemos ciertas condicionantes, por ejemplo el aeropuerto de Loja. Este aeropuerto está ubicado en un sector geográficamente complicado, en sí las condiciones del aeropuertos son complejas; tenemos acceso limitado, solo dos entradas al día. Al medio día entrar a Catamayo sería imposible. Todas estas condicionantes hacen que tengan estos aeropuertos otras connotaciones. Por ejemplo, Loja, Tena y Santa Rosa. Las rutas sociales son las rutas de servicios públicos.



En este sentido, hay que tener claro que las compañías son las que solicitan las frecuencias; saquémonos ese sesgo de que podemos obligar a las compañías a operar. Lo que quiero aclarar es que hay una aviación mayor que es la modalidad 121, es la aviación comercial y que operan las grandes compañías. Así también hay la comunitaria o pequeña que está disgregada en todo el oriente. Hay más de 80 pistas que no son controladas por la DGAC pero sí generan conectividad. Por ejemplo, hay puntos en donde no se puede ingresar más que por vía aérea; son pistas de 300 metros que solo las aeronaves pequeñas pueden ingresar. Entonces si hay una diferencia, yo en lugar de clasificar por rutas, me iría por la parte técnica, es decir por las modalidades. Así tenemos la aviación grande, regulada por la RDAG 121 y las modalidades más pequeñas como es el taxi aéreo, reguladas por la RDAG 135.

Insisto, las compañías son las que deciden donde operar. Hay una línea que divide entre la una y la otra. Si yo tengo aeronaves que su peso es superior a los 5400kg paso a la modalidad 121, sino me quedo en la modalidad taxi aéreo. Es más técnico y viable que se lo maneje de esa forma. Por ejemplo lo que divide es la capacidad de la aeronave.

En el caso de los subsidios, por ejemplo cuando inició Tame a operar en el Amazonas, el proyecto de inversión era de alrededor US \$ 16'000.000,00 millones y se le desembolsó US \$ 9'900.000 millones para comprar aeronaves y para subsidiar la operación, posteriormente no se les ha otorgado más recursos. Ahora, lo que está haciendo Tame es subvencionarse internamente, es decir cubriendo estas rutas, con las de mayor rentabilidad.

Con ello quiero decir que las compañías operan donde hay oferta y demanda. Si antes se obligaba a operar, por ejemplo a Tame, ahora ya no se debe continuar con esas directrices.

### **3. ¿Cuál va ser el organismo encargado de gestionar los aeropuertos que antes estaban gestionados por la DGAC, porque ahora según el PEM ya se delimitan las competencias?**

La creación de una empresa que se encargue de la gestión de los aeropuertos es una idea buena, pero en este momento debido a las actuales circunstancias no es viable. En este sentido no cabe duda que lo que sería idóneo es que la Estado Central haga una delegación o una alianza estratégica, esas son las recomendaciones de los organismos internacionales, que consisten en separar el control de la gestión, es decir que una misma institución no sea juez y parte, sin embargo como le dije no se va a poder realizar por la condiciones actuales. Lo que se está haciendo es repotenciando la estructura actual de la DAGC.

El tema es que necesitamos a la parte privada para que presente la iniciativa, es decir que quiera participar. Lo que queremos es generar una demanda, vuelos consolidados en todos los

aeropuertos, ahí tendremos más posibilidad de que la iniciativa privada esté interesada en gestionarlos.

**4. ¿Se está efectuando alguna reforma a la Ley de Aviación Civil y Código Aeronáutico, considerando que existen algunos conceptos desactualizados?**

Estamos trabajando en la ley que es muy vieja, que no aplica a la realidad de ahora. La Ley está siendo analizada por la DGAC y la Subsecretaría de Transporte Aéreo. En cuanto al Código aún no estamos trabajando en él. Lo queremos es también trabajar en los reglamentos respectivos. De esta manera, queremos aterrizar a lo que efectivamente las compañías aéreas requieren.

**5. ¿Qué es lo que se pretende con la política liberalizadora expedida mediante Decreto No. 256?**

Se quería incluir en el decreto de cielos abiertos, los niveles de libertad pero después vimos que no era lo idóneo, porque depende con qué países se negocia y el principio de reciprocidad. Con el Decreto lo que queremos es lanzar un mensaje al mundo de que no somos proteccionistas porque esto no nos ha llevado a ningún lado, al contrario estamos en el direccionamiento del señor Presidente que consiste en generar mayor conectividad.

El primer paso es que en un periodo de 10 años se puedan ver los efectos de las políticas de cielos abiertos. No se trata de que se diga cielos abiertos y todas las compañías empiezan a llegar, esto no funciona así. Aparte la decisión de una compañía para operar en un determinado país, involucra un estudio de alrededor de 2 a 3 años. Lo que queremos es mandar el mensaje que el Ecuador es un país en el que se puede invertir en conectividad aérea, brindando garantías de tramitología. Así esperamos un crecimiento en el tráfico aéreo de 5 a 7 años, con un incremento en los primeros años de 3%, a mediano plazo de 5% y a largo plazo en 7%.

**6. ¿Cuáles son las perspectivas en el manejo de los aeropuertos, existe algún mecanismo para la asignación de slots, o es con simple petición de los interesados.**

No existe mecanismos específicos, habitualmente las operadoras son las que solicitan y el aeropuerto le permite ingresar en la franja horaria solicitada. Además que los aeropuertos de nuestro país no están colapsados como lo están los de Estados Unidos.

